

ANALISIS PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH  
DI KOTA MAGELANG  
(Studi Kasus Perencanaan Pembangunan Tahun 2007)

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Guna Mencapai Derajat S-2

Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro  
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi  
Konsentrasi : Magister Administrasi Publik



Diajukan oleh:

Syaifullah

D4E006112

PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG  
2008

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, 25 Juni 2008

Syaifullah

ANALISIS PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH  
DI KOTA MAGELANG

(Studi Kasus Perencanaan Pembangunan Tahun 2007)

Dipersiapkan dan disusun oleh

SYAIFULLAH  
D4E006112

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji  
Pada tanggal : 17 Juni 2008

Ketua Penguji,

Anggota Tim Penguji lain:

Prof. Drs. Y. Warella, MPA. PhD

1. Dra. Sri Suwitri, MSi

Sekretaris Penguji

Drs. Budi Puspo Priyadi, M.Hum

2. Drs. Hardi Warsono, MTP

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan  
Untuk memperoleh gelar Magister Sain

Tanggal: 25 Juni 2008

Ketua Program Studi MAP  
Universitas Diponegoro  
Semarang

Prof. Drs. Y. Warella, MPA. PhD

## KATA PENGANTAR

Dengan ucapan Alhamdulillah, puji dan syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan kesehatan dan kekuatan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis dengan judul “Analisis Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah Di Kota Magelang, Studi Kasus Perencanaan Pembangunan Tahun 2007”. Tesis ini menggambarkan proses dan pelaksanaan perencanaan pembangunan yang melibatkan berbagai *Stakeholders* seperti tokoh masyarakat, LPM, LSM, Perguruan Tinggi, Birokrasi, dan pejabat politik, serta kualitas perencanaan pembangunan yang dihasilkan. Penulis menyadari bahwa upaya untuk menggambarkan perencanaan pembangunan masih jauh dari sempurna, namun penulis tetap berupaya agar tesis ini dapat memberikan informasi yang berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan serta untuk memperkaya praktek-praktek perencanaan pembangunan khususnya di pemerintah kota/kabupaten.

Pada kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati penulis ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang langsung maupun tidak langsung memberikan bantuan dan dorongan dalam proses penyusunan tesis ini, yaitu :

1. Bapak Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD dan Drs. Budi Puspo Priyadi, MHum yang dengan penuh kesabaran memberikan ilmunya dan membimbing sehingga tesis dapat diselesaikan.
2. Bapak Drs. Hardi Warsono, MTP dan Ibu Dra. Sri Suwitri, Msi yang telah banyak memberikan saran dan masukan dalam rangka memperbaiki tesis ini.
3. Para pejabat dan teman-teman di Badan Perencanaan Kota Magelang yang telah banyak memberikan bantuan dan bimbingan.
4. Para Pejabat, Anggota DPRD, rekan-rekan birokrat, pejabat kecamatan, pejabat kelurahan, bapak/Ibu Ketua RW, bapak/Ibu Ketua RT dan semua pihak yang

terlibat dalam perencanaan pembangunan di lingkungan Pemerintah Kota Magelang yang sangat terbuka dalam memberikan data dan informasi.

5. Seluruh jajaran Pengelola Magister Administrasi Publik – Undip yang dengan ketulusannya memberikan pelayanan prima selama penulis menuntut ilmu.
6. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhir kata, tulisan ini hanyalah sebagian kecil dari dunia ilmu pengetahuan yang sangat luas. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan dan penerapan perencanaan pembangunan di lingkungan pemerintah kota/kabupaten.

Semarang, 18 Juni 2008

Penulis

## ABSTRAKSI

Syaifullah, 2008, Analisis Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah Di Kota Magelang.

Kata kunci : Perencanaan pembangunan daerah, Partisipatif, Kualitas.

Faktor penting dalam perencanaan pembangunan daerah adalah desentralisasi. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk menetapkan kebijakan (kewenangan politik) dan melaksanakan kebijakan (kewenangan administrasi), berdasarkan *local voice* dan *local choice*. Penyerahan kewenangan tersebut berimplikasi pada perencanaan pembangunan di daerah. Daerah diharapkan mampu untuk mengidentifikasi kebutuhannya sendiri, merumuskan tujuan pembangunan sendiri, serta membuat strategi yang tepat untuk mencapai tujuannya. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan partisipasi *stakeholders* dalam perencanaan pembangunan dan untuk mendeskripsikan kualitas perencanaan pembangunan di Kota Magelang khususnya pada tahun 2007. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Data diperoleh secara langsung dari beberapa informan yang memahami dan terlibat dalam proses perencanaan pembangunan. Selain itu data diperoleh pula dari dokumen-dokumen perencanaan, hasil musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) dan lainnya. Untuk melakukan pengecekan atau kepastian data berbagai teknik pengumpulan data dan berbagai sumber data digunakan teknik triangulasi. Penelitian ini menemukan bahwa partisipasi dalam perencanaan pembangunan masih dalam tahap *tokenisme* dan *representatif-elitis*, kemitraan antara masyarakat dengan birokrasi dan pejabat politik masih bersifat *subordinate union of partnership*, dialog yang diadakan masih bersifat semu dan pengambilan keputusan tidak dilakukan secara *bargaining* di antara para aktor. Kualitas perencanaan masih buruk karena belum mampu menjawab kebutuhan masyarakat, kurang mempunyai alur perencanaan pembangunan yang jelas serta kurang ada keterkaitan substansi antar dokumen yang satu dengan yang lainnya.

## ABSTRACT

Syaifullah, 2008, *Analysis District Development Planning Fiscal Year in Kota Magelang*.

*Key word: District development planning, Participation, Quality.*

*Important factor district development planning is decentralization. Decentralization is delegation of governmental authority from a central government to local autonomous governments to formulate policy (political authority) and implement it (administrative authority) based on local voice and local choice. The authority delegation has an implication in local development planning. The locals should be able to identify their own needs, formulate development objectives, and create appropriate strategies to reach them. The objectives of this research are to describe participatory development planning and quality of the Kota Magelang Development Planning in the 2007 fiscal year. This research is a qualitative research. The data were directly obtained from several informants, such as political officials, bureaucrats and citizen, who understood and got involved in the development planning in the 2007 fiscal year. In addition, the data were also obtained from planning documents, meeting results, and the like. A triangulation technique was adopted to check data validity. This study found that participation in development planning is stepped by tokenism and elite-representative. Subordinate union of partnership remains between the political officials, bureaucrats and citizen. Dialogues are in appearance only and decision-making has not involved bargaining among the actors. The quality of development planning was also very poor because there was not able to answer citizen's need, the step of development planning was not sequence and there was not any substantive relationship among documents.*

## DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR .....	i
RINGKASAN .....	iii
ABSTRAC .....	v
ABSTRAKSI .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR TABEL .....	ix
DAFTAR GAMBAR .....	xi
DAFTAR LAMPIRAN .....	xii
 BAB I : PENDAHULUAN .....	 1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Kegunaan Penelitian .....	13
 BAB II : TINJAUAN PUSTAKA .....	 15
A. Kajian Teori .....	15
B. Kerangka Pikir .....	38
 BAB III : METODE PENELITIAN .....	 42
A. Tipe Penelitian .....	42
B. Ruang Lingkup .....	42
C. Lokasi Penelitian .....	43
D. Aspek-Aspek Yang Diteliti .....	44
E. Sumber Data dan Pemilihan Informan .....	44
F. Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel .....	47
G. Teknik Pengumpulan Data .....	47
H. Teknik Analisis Data .....	48
I. Sistematika Penulisan Laporan .....	49



BAB IV:	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	51
	A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	51
	1. Kondisi Geografis .....	51
	2. Kondisi Sosial Budaya .....	51
	3. Kondisi Ekonomi .....	53
	4. Kondisi Organisasi dan Aparatur Pemerintah Daerah .....	54
	5. Kondisi Kemampuan Keuangan Daerah .....	55
	B. Penyajian Data, Analisa Data dan Pembahasan .....	57
	1. Partisipasi dalam Perencanaan Pembangunan Tahunan ...	57
	2. Kualitas Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah .....	82
BAB V:	PENUTUP .....	111
	A. Kesimpulan .....	111
	B. Saran .....	112
	DAFTAR PUSTAKA .....	115
	LAMPIRAN	

## DAFTAR TABEL

1.1	Rencana Belanja Daerah Kota Magelang Tahun 2007 .....	5
1.2	Dana Dan Kegiatan Yang Dikelola Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Magelang Tahun 2007 .....	7
4.a.	Banyaknya Penduduk 5 Tahun Ke Atas Menurut Pendidikan Tertinggi Yang Ditamatkan Kota Magelang Tahun 2006 .....	52
4.b.	Banyaknya Penduduk 10 Tahun Ke Atas Menurut Mata Pencapaian Kota Magelang Tahun 2006 .....	52
4.c	Komposisi Penduduk Menurut Agama Yang Dianut Kota Magelang Tahun 2006 .....	52
4.d	Pertumbuhan Ekonomi Menurut Lapangan Usaha Kota Magelang Tahun 2005 – 2006 Harga Berlaku (Persen) .....	53
4.e	Pertumbuhan Ekonomi Menurut Lapangan Usaha Kota Magelang Tahun 2005 – 2006 Harga Konstan (Persen) .....	54
4.f	Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Tingkat Pendidikan Kota Magelang Tahun 2006 .....	55
4.g	Perkembangan Pendapatan Daerah Tahun 2006 – 2007 (Dalam ribuan rupiah) .....	56
4.1	Perbedaan Penyelenggaraan Musrenbang Kelurahan di Kota Magelang dengan Pedoman Umum Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Tahun 2007 .....	62
4.2	Daftar Peserta Musrenbang Kecamatan Tahun Anggaran 2007 .	63
4.3	Pedoman Penyusunan Kegiatan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah Tahun Anggaran 2007 .....	66
4.4	Perbedaan Penyelenggaraan Musrenbang Kecamatan di Kota Magelang dengan Pedoman Umum Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Tahun 2007 .....	67
4.5	Komposisi Tim Koordinasi Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Magelang Tahun Anggaran 2007 .....	69
4.7	Contoh Rencana Pembangunan Tahunan Rukun Warga Kelurahan Tidar Selatan Kec Magelang Selatan .....	83
4.8	Format Rencana Pembangunan Tahunan Kelurahan .....	84

4.9	Perbandingan Usulan Kegiatan Kecamatan Kepada SKPD Dinas Perindustrian dan Perdagangan .....	88
4.10	Usulan Musrenbang pada DPU Terhadap Kegiatan Tahun 2007 Yang Sesuai Usulan dari Kecamatan .....	90
4.11	Hasil Musrenbang Tahun 2007 untuk SKPD Dinas Kesehatan ...	92
4.12	Contoh Laporan Hasil Penjaringan Aspirasi Masyarakat Kecamatan Magelang Selatan .....	93
4.13	Kebijakan Umum dan Anggaran APBD Tahun Anggaran 2007 ..	95
4.14	Strategi dan Prioritas APBD Tahun Anggaran 2007 .....	96
4.15	Tabel Komparasi Arah Kebijakan dengan Program/Kegiatan .....	102
4.16	Komparasi KUA dengan Pedoman Penentuan Prioritas Program dan Kegiatan Tahun 2007 .....	103
4.17	Komparasi Kebijakan dalam Beberapa Dokumen Perencanaan Pembangunan Tahun Anggaran 2007 .....	105
4.18	Kegiatan dalam APBD TA 2007 di luar Hasil Musrenbang .....	107
4.19	Kesesuaian Lokasi Kegiatan di APBD dan Musrenbang .....	107

## DAFTAR GAMBAR

1.1	Tingkat Partisipasi <i>Stakeholders</i> Dalam Proses Perencanaan Pembangunan .....	10
2.1	Flow of stages rational planing process .....	18
2.2	Tingkat Partisipasi <i>Stakeholders</i> Dalam Proses Perencanaan Pembangunan .....	35
2.3	Proses Penyelenggaraan Musrenbang RKPD Kota Magelang ....	40
2.4	Kerangka Pikir Proses Perumusan Kegiatan Tahunan Daerah Di Kota Magelang Tahun 2007 .....	41

## **DAFTAR LAMPIRAN**

Daftar pertanyaan sebagai pedoman wawancara

Surat Ijin Pengumpulan Data

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dari berbagai elemen masyarakat di seluruh Indonesia dalam dasa warsa terakhir ini sangat kuat. Tuntutan ini diantaranya adalah dalam proses pembangunan yang partisipatif dan efisien dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan dari tingkat yang tertinggi hingga yang terendah. Respon dari pemerintah yang digulirkan terhadap situasi ini antara lain dengan dilaksanakannya desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan secara nyata. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Daerah otonom diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dalam daerah otonom, masyarakat membentuk pemerintahan daerah otonom. Pemerintahan daerah otonom merupakan pemerintahan daerah yang badan pemerintahannya dipilih oleh penduduk (masyarakat) setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri (Nurcholis, 2005: 20).

Lech (1994) menyatakan *local authorities are not only providers of services: they also political institutions for local choice and local voice* (dalam Muluk, tanpa tahun). Penyerahan wewenang yang diberikan kepada daerah berupa kewenangan untuk mengatur (*rules making = regelling*) dan kewenangan mengurus (*rules application = bestuur*). Menurut Bhenyamin Hoessein (2001, dalam Nurcholis 2005: 19) fungsi pembentukan kebijakan (*policy making*

*function*) yang dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*) dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal, sehingga dalam pemerintahan daerah terdapat tiga aktor utama yaitu (1) masyarakat, (2) *elected official*/pejabat politik (kepala daerah dan DPRD), dan (3) *appointed official*/birokrasi.

Penyerahan kewenangan yang diterapkan dalam otonomi daerah bersifat *open end arrangement* atau *general competence*. Daerah diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri di luar kewenangan yang dimiliki oleh pusat. Dalam konsep otonomi tersebut, pemerintah pusat hanya menyisakan kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sampai saat ini masih berlaku, mempunyai corak system penyelenggaraan pemerintahan dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagai mana tersebut di atas.

Penyerahan kewenangan politik dan administrasi yang bersifat terbuka kepada daerah tersebut berimplikasi pada perencanaan pembangunan daerah. Sebelum otonomi daerah, pemerintah pusat memegang kewenangan politik, sedangkan pemerintah daerah melaksanakan kewenangan administratif. Namun dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diharapkan mampu membentuk kebijakan (*policy making function*) dan mampu melaksanakan kebijakan (*policy executing function*). Daerah diharapkan mampu untuk mengidentifikasi kebutuhannya sendiri, merumuskan tujuan pembangunan sendiri dan mampu mengkreasi strategi pencapaian tujuan.

Meskipun telah ditegaskan bahwa yang didesentralisasikan menyangkut penyerahan kewenangan politik dan administrasi, namun masih banyak yang

beranggapan bahwa perencanaan pembangunan merupakan wujud dari *policy executing function* yang menjadi tanggungjawab dari pemerintah/eksekutif khususnya birokrasi (Bappeda). Tugas Legislatif/DPRD hanya mengkritisi dan melegitimasi sedangkan tugas masyarakat hanya mendukung kebijakan yang telah ditetapkan. Model perencanaan pembangunan daerah seharusnya dibangun sejalan dengan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Perencanaan pembangunan yang didominasi oleh birokrasi sudah tidak relevan lagi dengan sistem pemerintahan daerah saat ini. Partisipasi semua *stakeholders* setempat diperlukan agar rencana sesuai dengan aspirasi dan prakarsa daerah. Untuk itulah suatu sistem perencanaan pembangunan partisipatif sangat diperlukan.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan pembangunan adalah merupakan satu kesatuan tindakan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Penyusunan rencana pembangunan ini tersebut dirumuskan melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Dalam musrenbang tersebut seluruh pelaku/aktor pembangunan dilibatkan dalam penyusunan rencana pembangunan. Dalam sistem perencanaan pembangunan ini, rencana dibagi dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Pembangunan Tahunan. Rencana Pembangunan Tahunan merupakan bentuk rencana operasional dari RPJP dan RPJM. Rencana Pembangunan Tahunan atau yang disebut sebagai Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RKPD) inilah yang menjadi pedoman untuk penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Di dalam RAPBD



ini terdapat berbagai kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat/ *stake holders* melalui instansi atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang relevan dengan bidang tugasnya dalam rangka mencapai tujuan pembangunan sesuai dengan apa yang digariskan dalam visi dan misi daerah.

Sebelum kegiatan-kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhan yang diusulkan oleh masyarakat dan *stake holders* yang lain menjelma menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang siap dioperasionalkan, sesungguhnya telah melalui proses perencanaan yang sangat panjang, baik itu yang berkaitan dengan perencanaan yang bersifat fisik seperti pembangunan berbagai fasilitas umum, sarana dan parasara umum dan lain sebagainya, serta pembangunan yang bersifat non fisik seperti pembinaan ketrampilan teknis sebagai sarana untuk peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat luas. Dalam kaitannya dengan tesis ini yang akan dibahas adalah mengenai proses perencanaan pembangunan dari tingkat di Kelurahan, yang dilanjutkan di tingkat Kecamatan dan sampai dengan tingkat Kota yang pada akhirnya bermuara pada rencana kegiatan tersebut mendapatkan kepastian dibiayai dari APBD yang siap dioperasionalkan. Di dalam proses inilah seringkali berbagai muatan dan kepentingan *stake holders* akan senantiasa mengedepankan aspirasi dan kepentingannya sendiri-sendiri. Kondisi inilah yang memunculkan bias dan deviasi aspirasi yang sesungguhnya dibutuhkan oleh masyarakat luas dikalahkan oleh kepentingan kelompok-kelompok kecil yang tentunya hanya menguntungkan kelompok tersebut dan melupakan kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Sementara itu sesuai dengan Pengantar Nota Keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disebutkan bahwa Kebijakan Umum belanja daerah Kota Magelang Tahun 2007 adalah:

1. Belanja daerah diprioritaskan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan baik wajib dan pilihan.
2. Belanja dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib digunakan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah dalam rangka memenuhi pelayanan dasar: pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.
3. Belanja daerah disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja, yang berorientasi pada pencapaian hasil dari *input* yang direncanakan, dalam rangka peningkatan akuntabilitas perencanaan anggaran serta memperjelas efektifitas dan efisiensi penggunaan anggaran.
4. Pembiayaan pembangunan yang bersifat investasi dan strategis.
5. Menunjang efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan daerah yang menjadi tanggungjawabnya.

Secara garis besar Rencana Belanja Daerah Tahun 2007 sebagaimana diperlihatkan dalam tabel 1.1 sebagai berikut:

Tabel: 1.1.  
Rencana Belanja Daerah Kota Magelang  
Tahun 2007  
(dalam ribuan rupiah)

NO	URAIAN	BELANJA
A	Belanja Tidak Langsung:	<b>155.459.251</b>
	1. Belanja Pegawai	140.237.690
	2. Belanja Bunga	-
	3. Belanja Subsidi	-
	4. Belanja Hibah	-
	5. Belanja Bantuan Sosial	7.721.561
	6. Belanja Bagi Hasil & Bant Keu kpd Prop/Kab/Kota dan Desa	-
	7. Belanja Tidak Terduga	7.500.000
B	Belanja Langsung:	<b>134.822.817</b>
	1. Belanja Pegawai	15.296.893
	2. Belanja Barang dan Jasa	52.332.246
	3. Belanja Modal	67.193.678
	<b>JUMLAH</b>	<b>290.282.068</b>

Sumber: *Pengantar Nota Keuangan APBD Kota Magelang Tahun 2007.*

Dari Tabel 1.1 di atas diperlihatkan bahwa kemampuan belanja secara total baik dari Belanja Tidak Langsung (BTL) yaitu belanja yang digunakan untuk membiayai gaji pegawai, belanja bantuan sosial dan belanja tidak terduga maupun Belanja Langsung (BL) yaitu pengeluaran yang diperuntukkan belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal relatif kecil jika dibandingkan dengan Kabupaten tetangga seperti Kabupaten Magelang dengan APBD sekitar 700 M yang mengelola 21 Kecamatan, namun mempunyai proporsi yang relatif besar jika dilihat dari jumlah kecamatan di Kota Magelang yang dikelola yaitu 3 Kecamatan. Oleh karena itu prinsip-prinsip penggunaan anggaran yang harus dikelola secara efektif dan efisien sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing SKPD harus secara ketat diberlakukan.

Selanjutnya distribusi pengelolaan besarnya anggaran dan jumlah kegiatan di masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Magelang diperlihatkan pada Tabel 1.2 sebagai berikut

Tabel:1.2.

Dana Dan Kegiatan Yang Dikelola  
Satuan Kerja Perangkat Daerah  
Kota Magelang Tahun 2007

NO	SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH (SKPD)	JUMLAH DANA	JUMLAH KEGIATAN
1	DINAS PENDIDIKAN	37,115,335,000	81
2	DINAS KESEHATAN	6,654,221,000	54
4	DINAS PEKERJAAN UMUM	24,388,737,000	86
5	BADAN PERENCANAAN KOTA (BAPPEDA)	5,059,685,000	69
6	DINAS PERHUBUNGAN	1,167,449,000	33
7	DINAS PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP	21,057,643,000	50
8	DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL	752,755,000	35
9	KANTOR KELUARGA BERENCANA DAN KELUARGA SEJAHTERA	285,162,000	35
10	KANTOR KESEJAHTERAAN SOSIAL	358,573,000	30
11	DINAS TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI	1,386,028,000	34
12	KANTOR PELAYANAN KOPERASI DAN UKM	198,802,000	33
13	KANTOR KESATUAN BANGSA DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT	925,147,000	52
14	KANTOR SATUAN POLISI PAMONG PRAJA	1,055,060,000	26
15	SEKRETARIAT DAERAH	12,982,544,000	91
16	SEKRETARIAT DPRD	3,604,679,000	26
17	DINAS PENGELOLAAN KEUANGAN DAN KEKAYAAN DAERAH (DPKKD)	5,626,584,000	85
18	BADAN PENGAWAS KOTA	866,649,000	22
19	KECAMATAN MAGELANG UTARA	221,673,000	37
20	KECAMATAN MAGELANG SELATAN	309,510,000	37
21	KECAMATAN MAGELANG TENGAH	578,393,000	40
22	BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH	4,612,702,000	44
23	KANTOR PEMBERDAYAAN MASYARAKAT	864,292,000	36
24	KANTOR INFORMASI DAN KEHUMASAN	632,335,000	23
25	KANTOR PENGOLAHAN DATA ELEKTRONIK DAN ARSIP	847,052,000	25
26	DINAS PERTANIAN (TERMASUK DANA DAK)	6,638,935,000	101
27	KANTOR KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA	712,286,000	32
28	DINPERINDAG DAN PM	676,995,000	48
	TOTAL	139,579,226,000	1265

Sumber: Penjabaran APBD Kota Magelang Tahun 2007

Dari data di atas diperlihatkan bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terlibat secara langsung dalam proses perencanaan dan perumusan anggaran akan

mempunyai keleluasaan membuat kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang relatif besar dan didukung oleh anggaran yang cukup. SKPD itu antara lain DPKKD dan Bappeda. Sementara Satuan Kerja Perangkat Daerah lain yang secara faktual tidak terlibat secara langsung dalam proses perencanaan dan perumusan anggaran akan mempunyai jumlah kegiatan dan dukungan anggaran yang relatif kecil. SKPD itu antara lain adalah Kecamatan Magelang Utara, Kecamatan Magelang Tengah dan Kecamatan Magelang Selatan.

Dalam proses perencanaan pembangunan dari tingkat paling bawah dibutuhkan partisipasi aktif dari semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) di daerah tersebut. Namun pada saat ini partisipasi dari *stakeholders* termasuk di dalamnya masyarakat masih sering diabaikan. Untuk melaksanakan sistem ini diperlukan perubahan-perubahan sikap yang cukup mendasar dari para aktor dalam perencanaan pembangunan daerah. Sistem ini memerlukan perubahan sikap masyarakat dari pasif menjadi aktif, DPRD dari mengkritisi menjadi mengkreasi serta birokrasi dari menguasai menjadi memfasilitasi. Gambaran bagaimana proses penyusunan rencana pembangunan tahunan yang dimulai dari struktur pemerintahan paling bawah yaitu Kelurahan, dilanjutkan di tingkat Kecamatan dan pada akhirnya sampai di tingkat Kota sangat diperlukan. Hal ini penting, karena di setiap level pemerintahan inilah aspirasi baik dari masyarakat, birokrasi *stake holders* lain yang disampaikan sangat diharapkan dapat direalisasikan.

Tingkat partisipasi menurut Suhirman (2003) mengutip rumusan tangga partisipasi menurut New Economic Foundation (2001) dari yang terendah sampai yang tertinggi sebagai berikut :

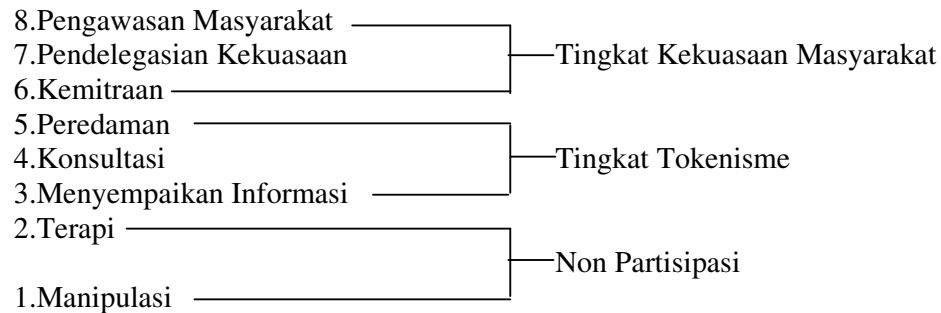
- 1) Manipulasi, pemerintah memberikan informasi, dalam banyak hal berupa informasi dan kepercayaan yang keliru (*false assumption*) kepada warga. Dalam beberapa hal pemerintah melakukan mobilisasi warga yang

mendukung/dibuat mendukung keputusannya untuk menunjukkan bahwa kebijakannya populer (memperoleh dukungan).

- 2) Penentruman, pemerintah memberikan informasi dengan tujuan agar warga tidak memberikan perlawanan atas keputusan yang telah ditetapkan. Pemberian informasi seringkali didukung oleh pengerahan kekuatan (baik hukum maupun psikologis).
- 3) Sosialisasi, pemerintah memberikan informasi mengenai keputusan yang telah yang telah dibuat dan mengajak warga untuk melaksanakan keputusan tersebut.
- 4) Konsultasi, pemerintah meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum suatu keputusan ditetapkan.
- 5) Kemitraan, masyarakat dilibatkan untuk merancang dan mengambil keputusan bersama dengan pemerintah.
- 6) Pendelegasian kekuasaan, pemerintah mendelegasikan keputusan untuk ditetapkan oleh warga
- 7) Pengawasan oleh warga, warga memiliki kekuasaan untuk mengawasi secara langsung keputusan yang telah diambil dan menolak pelaksanaan keputusan yang bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Selanjutnya menurut Sherry R. Arnstein (1969) membagi 8 (delapan) tingkatan tangga partisipasi yang dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.1  
TINGKAT PARTISIPASI *STAKEHOLDERS*  
DALAM PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN



Sumber: *Makalah: Hak Suara Masyarakat Dalam Penyusunan Kebijakan Tata Ruang* oleh Bobi B Setiawan Tahun 2002.

Dari ke delapan tingkatan partisipasi tersebut dapat dikategorikan menjadi tiga tingkatan yaitu:

- a. Dua tangga terbawah yaitu dalam tahap Manipulasi dan Penentruman dikategorikan sebagai “non peranserta”. Sasaran dari kedua bentuk ini adalah untuk mendidik masyarakat yang berperan serta. Peran serta masyarakat dalam proses pembangunan tidak ada.
- b. Tangga ke tiga, empat dan lima dikategorikan sebagai tingkat “tokenisme” yaitu suatu tingkat peran serta dimana masyarakat didengar dan diperkenankan berpendapat, tetapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan. Jika peran serta masyarakat hanya dibatasi pada tingkat ini, maka kecil kemungkinannya ada upaya perubahan dalam masyarakat. Peran serta masyarakat dalam proses pembangunan dikatakan rendah.
- c. Tangga ke lima, enam dan tujuh dikategorikan ke dalam “kekuasaan masyarakat”. Masyarakat dalam tingkat ini memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan dengan menjalankan kemitraan,

pendelegasian kekuasaan dan pengawasan masyarakat. Pada tingkat ini masyarakat memiliki mayoritas suara dalam proses pengambilan keputusan, bahkan memiliki kewenangan penuh pengelola suatu obyek kebijaksanaan tertentu. Peran serta masyarakat pada tahap ini dikategorikan tinggi.

Masalah lain yang sering muncul dalam perencanaan pembangunan adalah masalah kualitas. Proses perencanaan yang berkualitas akan menghasilkan rencana yang berkualitas. Rencana yang berkualitas akan cenderung bisa mengakomodir kepentingan berbagai pihak yang terkait dengan pelaksanaan dari suatu rencana. Begitu juga sebaliknya, hal yang sering terjadi pada proses penyusunan rencana pembangunan, kualitas seringkali tidak mendapatkan perhatian yang memadai, sehingga akan menghasilkan rencana yang tidak berkualitas.

Goetsh dan Davis (1994) menyatakan kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan (dalam Tjiptono, 2000 : 51). Beberapa definisi lain yang dikutip oleh Yamit (2001: 7) yaitu :

- a. Kualitas adalah apapun yang menjadi kebutuhan dan keinginan konsumen (W Edwards Deming).
- b. Kualitas adalah nihil cacat, kesempurnaan dan kesesuaian terhadap persyaratan (Philip B Crosby)
- c. Kualitas adalah kesesuaian dengan spesifikasi (Joseph M Juran).

Kamelus (2004) menyatakan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi perencanaan dan penganggaran daerah maka perlu perbaikan proses perencanaan dan penganggaran antara lain yang terkait dengan alur proses perencanaan dan penganggaran serta sekuens penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran



harus konsisten. Terkait dengan hal itu maka kualitas proses dapat dinilai dari alur perencanaan dan penganggaran yang terdiri dari tahap-tahap (1). Penyusunan *agenda setting* , (2). Penyusunan *policy formulation* dan (3). Penyusunan *budgeting*, serta keterkaitan antara dokumen perencanaan dan penganggaran.

Dalam kaitannya dengan kualitas perencanaan pembangunan, penulis berpendapat bahwa perencanaan pembangunan yang berkualitas adalah perencanaan yang bisa memenuhi kebutuhan dan keinginan *stakeholders* dan konsisten dari tahap penyusunan *agenda setting*, penyusunan *policy formulation* dan penyusunan *budgeting*, sedangkan apabila perencanaan tidak memenuhi kedua hal tersebut maka dapat dikatakan bahwa perencanaan itu tidak atau belum berkualitas.

## **B. Identifikasi dan Perumusan Masalah**

### **1. Identifikasi**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas dan berkaitan dengan proses perencanaan pembangunan, maka penulis dapat mengidentifikasi masalah yaitu sebagai berikut:

- a. Mekanisme yang digunakan dalam proses perencanaan meskipun sudah menganut kaidah-kaidah peraturan yang berlaku, namun *stakeholders* yang dipilih untuk terlibat di dalamnya tidak sepenuhnya bisa menjadi wakil masyarakat yang bisa memperjuangkan aspirasinya.
- b. Lemahnya penegakan peraturan dalam proses perencanaan pembangunan karena tidak adanya sanksi bagi yang melanggar ketentuan dalam proses perencanaan pembangunan.

- c. Adanya intervensi kepentingan kelompok dalam proses perencanaan pembangunan, sehingga mengakibatkan sulitnya menerapkan skala prioritas dalam membiayai kegiatan yang telah diusulkan.

## 2. Perumusan Masalah

Berangkat dari berbagai masalah yang telah teridentifikasi tersebut diatas maka pertanyaan penelitian yang penulis sampaikan adalah :

- a. Bagaimanakah partisipasi *stakeholders* dalam perencanaan pembangunan di Kota Magelang untuk tahun anggaran 2007 ?
- b. Bagaimanakah kualitas perencanaan pembangunan di Kota Magelang untuk tahun anggaran 2007?

## C. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari rumusan masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan :

- a. Untuk mendeskripsikan partisipasi *stakeholders* dalam perencanaan pembangunan di Kota Magelang untuk tahun anggaran 2007.
- b. Untuk mendeskripsikan kualitas perencanaan pembangunan di Kota Magelang untuk tahun anggaran 2007.

## D. Kegunaan Penelitian

Sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dari penelitian, maka hasil penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan/ manfaat sebagai berikut :

- a. Untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan khususnya bagi pengembangan ilmu manajemen publik serta sebagai satu penerapan konsep dan teori yang berhubungan dengan analisis manajemen publik

- b. Memberikan umpan balik kepada Pemerintah Kota Magelang khususnya atas proses perencanaan pembangunan partisipatif yang telah dilaksanakan selama ini agar sistem dan implementasinya di masa yang akan datang menjadi lebih baik.
- c. Mendorong ditemukannya suatu bentuk perencanaan pembangunan partisipatif dalam konteks otonomi daerah yang diharapkan menjadi praktek-praktek yang baik (*best practices*) dalam administrasi publik.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teori

Dalam kajian teori ini akan dibahas beberapa hal yang berkaitan dengan teori perencanaan pembangunan daerah yang relevan pada obyek penelitian yaitu, perencanaan dari level pemerintahan paling bawah di pemerintah Kelurahan sampai pada level paling tinggi di tingkat Kota. Kajian teori perencanaan ini meliputi:

##### 1. Pembangunan Daerah (Wilayah)

Katz (1971) berpendapat bahwa pembangunan sebagai proses perubahan yang terencana dari suatu situasi nasional yang satu ke situasi nasional yang lain yang lebih tinggi (dalam Tjokrowinoto, 1987: 3). Esman (1991) menyatakan bahwa hakikat dari pembangunan adalah kemajuan yang mantap dan terus-menerus menuju perbaikan kondisi kehidupan manusia (dalam Tjokrowinoto, 1996: 91), sedangkan Todaro (1986) mengemukakan bahwa pembangunan merupakan proses menuju perbaikan taraf kehidupan masyarakat secara menyeluruh dan bersifat dinamis.

Menurut Henry Maddick (1957: 34), desentralisasi mencakup proses dekonsentrasi dan devolusi. Dekonsentrasi yaitu pendelegasian kewenangan yang cukup untuk melepaskan fungsi-fungsi khusus kepada staf dari suatu departemen pusat yang berada di luar kantor pusat. Devolusi yaitu pemberian kekuasaan secara sah untuk melepaskan fungsi yang ditentukan atau fungsi sisa pada kewenangan lokal yang diberlakukan secara formal. Desentralisasi yang diterapkan di Indonesia menganut konsep *open end arrangement* yang

berarti pusat menyerahkan kewenangan kepada daerah berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri di luar kewenangan yang dimiliki pusat (Nurcholis, 2005 : 76). Dalam Undang Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah pusat hanya menyisakan kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Jadi lingkup dan luas pembangunan lebih merupakan keputusan masyarakat setempat. Munir (2002) menegaskan hakikat dari pembangunan daerah yaitu :

“Masalah pokok dalam pembangunan daerah terletak pada penekanan terhadap kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan karakteristik daerah yang bersangkutan (*endogenous development*) dengan menggunakan potensi sumberdaya manusia, kelembagaan dan sumberdaya fisik secara lokal. Orientasi ini mengarahkan pada tumbuhnya inisiatif dan kreatifitas dari daerah dalam proses pembangunan ”

Dari beberapa pengertian diatas maka dapat dirangkum bahwa pembangunan daerah adalah proses perubahan terencana yang sesuai dengan kekhasan karakteristik, aspirasi, dan kreatifitas daerah, meliputi seluruh bidang/fungsi yang diserahkan kepada daerah untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dengan menggunakan potensi sumberdaya yang dimilikinya dalam kerangka otonomi daerah.

## **2. Perencanaan Pembangunan**

Definisi perencanaan pembangunan dapat dilihat dari beberapa aspek. Dari aspek aktivitas Conyers (1984: 5) menyatakan bahwa perencanaan melibatkan hal-hal yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu atau kenyataan-kenyataan yang ada dimasa datang.

Dari aspek substansi, perencanaan adalah penetapan tujuan dan penetapan alternatif tindakan, seperti pernyataan dari Widjojo Nitisastro (1963) yang selengkapnya sebagai berikut :

“ Perencanaan ini pada dasarnya berkisar kepada dua hal, yang *pertama*, ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan dan yang *kedua* ialah pilihan diantara cara-cara alternatif serta rasional guna mencapai tujuan tujuan tersebut “.(dalam Tjokroamidojo, 1996: 14)

Hal yang sama dinyatakan oleh Mayer (1985 : 4) bahwa perumusan tujuan dan perancangan alternatif tindakan (program/kegiatan) menjadi hal yang paling dominan dalam perencanaan. Tujuan dari perencanaan pembangunan daerah seperti disampaikan oleh Abe (2001) adalah dalam rangka menjawab kebutuhan masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Munir (2002: 41) berdasarkan jangka waktunya, perencanaan dapat dibagi menjadi :

- a. perencanaan jangka panjang, biasanya mempunyai rentang waktu antara 10 sampai 25 tahun. Perencanaan jangka panjang adalah cetak biru pembangunan yang harus dilaksanakan dalam jangka waktu yang panjang.
- b. perencanaan jangka menengah, biasanya mempunyai rentang waktu antara 4 sampai 6 tahun. Dalam perencanaan jangka menengah walaupun masih umum, tetapi sasaran-sasaran dalam kelompok besar (sasaran sektoral) sudah dapat diproyeksikan dengan jelas.
- c. perencanaan jangka pendek, mempunyai rentang waktu 1 tahun, biasanya disebut juga rencana operasional tahunan. Jika dibandingkan dengan rencana jangka panjang dan jangka menengah, rencana jangka pendek biasanya lebih akurat.

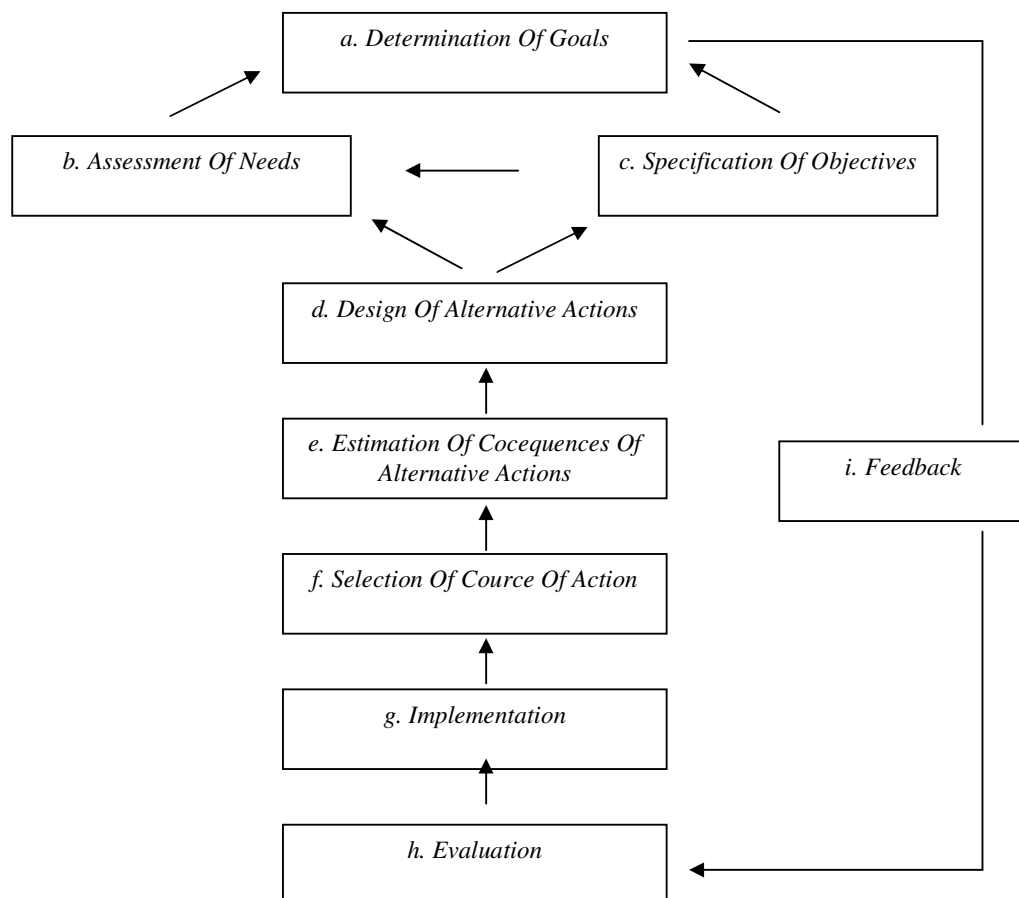
Dari beberapa definisi diatas, maka dapat ditarik kesimpulan tentang perencanaan pembangunan daerah tahunan dapat diartikan sebagai proses

penyusunan rencana yang mempunyai rentang waktu satu tahun yang merupakan rencana operasional dari rencana jangka panjang dan menengah yang berisi langkah-langkah penetapan tujuan serta pemilihan kebijakan/program/kegiatan untuk menjawab kebutuhan masyarakat setempat.

### 3. Alur Perencanaan Pembangunan Daerah

Menurut Mayer (1985: 104), untuk model perencanaan yang rasional terdiri dari 9 (sembilan) langkah yang tersaji dalam gambar berikut ini :

Gambar 2.1  
*FLOW OF STAGES IN RATIONAL PLANNING PROCESS*



Sumber: *Policy and Progam Planing, Robert Mayer 1985.*

Menurut pendapat penulis, untuk langkah ketujuh sampai dengan kesembilan bukan merupakan bagian dari perencanaan, tetapi merupakan bagian dari proses pelaksanaan . Penjelasan langkah pertama sampai dengan keenam adalah :

*a. Determination of goals*

Tujuan merupakan ungkapan dari suatu nilai yang dikaitkan dengan suatu kondisi ideal masa depan yang ingin dicapai. Sumber tujuan biasanya dari Konstitusi atau Undang-undang yang telah ditetapkan sebelumnya.

*b. Assessment of needs*

Kebutuhan adalah permintaan untuk menuju keadaan yang lebih baik. Penilaian kebutuhan adalah suatu penentuan ukuran kondisi yang terjadi di masyarakat, dimana diharapkan para pembuat keputusan dapat memperbaiki atau memenuhinya.

*c. Specification of objectives*

Dalam langkah ini adalah menetapkan sasaran atau hasil yang akan dicapai/dapat diukur yang merupakan suatu definisi operasional dari tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

*d. Design of alternative actions*

Langkah ini untuk mengidentifikasi atau merancang beberapa alternative tindakan yang ingin diambil oleh para pengambil keputusan untuk dapat mencapai suatu sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

*e. Estimation of consequences of alternative actions*

Langkah ini berisi analisis atas alternatif tindakan yang telah diidentifikasi atau dirancang di atas untuk dapat diketahui kekuatan atau kelemahan dari masing-masing alternatif tindakan.

*f. Selection of course of action*



Dalam langkah ini adalah pemilihan tindakan untuk mencapai sasaran yang dilakukan oleh para pengambil keputusan berdasarkan pertimbangan kekuatan dan kelemahan dari masing-masing alternatif tindakan.

Mayer (1985: 16) menambahkan bahwa perencanaan erat kaitannya dengan pembuatan kebijakan (*policy making*). Bahkan keduanya sering dapat dipertukarkan. Menurut Mayer perbedaan tersebut lebih disebabkan karena perkembangan historis dari literatur dan bukan dalam arti yang melekat pada istilah. James E Anderson (1978: 3) mengatakan bahwa kebijakan adalah “*A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”. Islamy (2003: 77) membagi perumusan kebijakan dalam beberapa tahap (a) perumusan masalah, (b) penyusunan agenda (*agenda setting*), (c) perumusan usulan, (d) pengesahan kebijakan, (e) pelaksanaan kebijakan, dan (f) penilaian kebijakan. Menurut pendapat penulis, langkah kelima dan keenam bukan termasuk dalam proses perumusan kebijakan tetapi termasuk dalam siklus kebijakan.

#### a. Perumusan Masalah

Menurut Dimock (dalam Sunarko, 2000: 42) menyatakan bahwa : “*Public policy is the reconciliation and crystallization of views and wants of many people and groups in the body social*”. Masalah tidak dapat terumuskan dengan sendirinya. Para pembuat kebijakan harus mencari dan menentukan identitas masalah yang berupa pendapat-pendapat atau keinginan anggota masyarakat, sehingga kemudian dapat merumuskan masalah kebijakan tersebut dengan benar.

Tidak semua permasalahan akan dipilih untuk diselesaikan. Untuk dapat memilih masalah mana yang akan diselesaikan diperlukan langkah-langkah perumusan masalah (Islamy, 2003: 80-81) adalah :

- 1) Mengidentifikasi masalah. Masalah merupakan kebutuhan-kebutuhan manusia yang harus diatasi/dipecahkan.
- 2) Mengidentifikasi masalah umum. Masalah Umum atau problema publik adalah kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan manusia yang tidak dapat dipenuhi atau diatasi secara pribadi serta mempunyai akibat yang luas kepada masyarakat.
- 3) Mengidentifikasi Isu. Isu adalah masalah yang dapat membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap masalah-masalah itu. Menurut Robert Eyestone (dalam Sunarko, 2000: 78) menyatakan bahwa *“An issue arises, when a public with a problem action, and there is public disagreement over the solution to the problem”* Untuk dapat merumuskan masalah tersebut dibutuhkan kemampuan para aktor yang meliputi (Islamy, 2003, p 81):
  - a) kesadaran dan kepekaan masyarakat untuk melihat problemnya sendiri
  - b) kesadaran, kepekaan dan kemampuan pembuat keputusan melihat problem yang dihadapi masyarakat sebagai sesuatu yang menjadi tanggungjawabnya untuk diatasi.

b. Penyusunan Agenda (Agenda Setting)

Cobb and Elder (Lester, 2000, p. 67) mendefinisikan agenda setting sebagai : *“a set of political controversies that will be viewed as falling within the range of legitimate concerns meriting the attention of the polity; a set of items scheduled for active and serious attention by decision making body”*

Isu dapat masuk ke dalam pengambil keputusan melalui dua agenda (Lester, 2000: 68) yaitu :

- 1) *Systemic Agenda*, mencakup seluruh isu yang sedang dibicarakan secara luas, yang diharapkan dapat diselesaikan oleh pemerintah.
  - 2) *Institutional Agenda*, bahwa isu tersebut sudah menjadi diterima oleh pengambil keputusan dan sedang dirumuskan cara pemecahannya.
- Menurut Howlett (1995: 113) bahwa pengelolaan isu meliputi :

a) *Outside initiation model*.

Isu berasal dari luar pemerintah, yang kemudian dikembangkan ke dalam *systemic agenda* dan akhirnya masuk dalam *institutional agenda*. Dalam tipe ini peran kunci dipegang oleh kelompok sosial.

b) *Mobilization model*

Dalam model ini inisiatif berasal dari pemerintah, namun pemerintah meminta dukungan dari masyarakat. Isu masuk dulu ke *institutional agenda*, baru kemudian ke *systemic agenda*.

c) *Inside initiation model*

Inisiatif berasal dari pemerintah, dan langsung dimasukkan dalam *institutional agenda*.

c. Perumusan Usulan Kebijakan (Policy Proposals)

Perumusan usulan kebijakan adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Langkah-langkah dalam kegiatan ini berupa (1) mengidentifikasi alternatif, (2) mendefinisikan dan merumuskan alternatif, (3) menilai alternatif, (4) memilih alternatif yang memuaskan (Islamy, 2003: 92-94)

Langkah-langkah yang disampaikan Islamy diatas adalah model Rasional Komprehensif. Model lainnya adalah inkremental yang ditempuh apabila ada keterbatasan waktu, biaya dan informasi yang dimiliki. Model

ini bersifat upaya untuk memodifikasi terhadap program-program yang sudah ada. (Wahab, 2004: 23; Wibawa, 1994: 11).

d. Pengesahan Kebijakan (Policy Legitimation)

Usulan kebijakan akan menjadi kebijakan (*policy decision*) yang sah bila sudah diadopsi atau diberi legitimasi oleh seseorang atau badan yang berwenang yang biasanya dilakukan oleh pihak legislatif.

Menurut Tjokroamidjojo (1995: 66), rencana pembangunan supaya mendapatkan kekuatan dalam pelaksanaannya perlu mendapat status formal atau dasar hukum tertentu. Tiga pola tersebut adalah :

- 1) Pola pertama, perencanaan pembangunan dilakukan pembahasan serta harus disahkan melalui suatu keputusan lembaga perwakilan rakyat, biarpun penyusunannya tentu saja dilakukan oleh badan-badan perencanaan yang bersifat teknis.
- 2) Pola kedua, perencanaan pembangunan lebih merupakan suatu kebijakan pemerintah saja.
- 3) Pola ketiga, garis-garis besar kebijakan dasar suatu rencana pembangunan disetujui dan ditetapkan oleh lembaga perwakilan, sedangkan kebijakan dan program-program pembangunan selanjutnya menjadi keputusan pemerintah.

Menurut Munir (2002: 35-39) dengan memperhatikan pedoman-pedoman perencanaan pembangunan yang dikeluarkan oleh Bappenas, ada lima tahapan yaitu (a) penyusunan kebijakan (b) penyusunan program (c) penyusunan pembiayaan (d) pemantauan dan evaluasi kinerja (e) penyempurnaan program. Untuk langkah (d) dan (e) bukan merupakan tahapan perencanaan. Selengkapnya proses penyusunan perencanaan pembangunan yaitu :

a) Penyusunan Kebijakan

Penyusunan kebijakan meliputi tahapan pengkajian kebijakan dan perumusan kebijakan yang terdiri dari unsur-unsur : (1) Tinjauan keadaan, (2) Perkiraan keadaan masa yang akan dilalui rencana, (3) Penetapan tujuan rencana (plan objectives) dan pemilihan cara-cara pencapaian tujuan rencana, (3) Identifikasi kebijakan dan atau kegiatan usaha yang perlu dilakukan, (4) Persetujuan rencana.

b) Penyusunan Program

Dalam tahap ini dilakukan perumusan yang lebih terperinci untuk mengimplementasikan tujuan dan kebijakan yang telah ditetapkan dalam penetapan kebijakan. Rencana pembangunan diklasifikasikan ke dalam berbagai program dengan menetapkan : tujuan program, sasaran program, dan kegiatan-kegiatan pokok yang dilaksanakan. Perumusan program dan kegiatan disebut pemrograman yaitu suatu rencana tahunan yang berisi langkah-langkah strategik (kegiatan) yang dipilih untuk mewujudkan tujuan strategik yang tergambar dalam sasaran beserta taksiran sumberdaya (SDM, biaya, peralatan dsb) yang diperlukan untuk itu. Karena program berisi kegiatan sehingga program dapat diartikan sekumpulan kegiatan yang direncanakan untuk merealisasikan tercapainya sasaran yang telah ditetapkan.

c) Penyusunan Pembiayaan/Penyusunan Anggaran

Dalam proses penyusunan pembiayaan, direncanakan sumber pendanaan untuk melaksanakan program pembangunan yang dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi, desentralisasi atau tugas pembantuan. Asas efisiensi dan efektivitas menjadi pertimbangan utama dalam penyusunan prioritas pembiayaan, sehingga perlu didukung

dengan standar-standar harga satuan pokok untuk komponen-komponen pembiayaan. Penyusunan pembiayaan tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Abdullah (1995: 51) anggaran adalah proses penjabaran rencana ke dalam angka kuantitatif (uang) yang disusun dalam secara sistematis dalam perkiraan pendapatan, belanja (dan pembiayaan), sedangkan Govermental Accounting Standards Board (GASB) dalam Bastian (2001: 79) mendefinisikan anggaran sebagai rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu. Anggaran merupakan hasil akhir proses penyusunan rencana kerja yang akan berfungsi sebagai dasar melaksanakan program/kegiatan serta sebagai alat pengendalian.

Tahap-tahap penyusunan anggaran meliputi (Kepmendagri 29/2002) :

- (1) Penyusunan anggaran satuan kerja berdasarkan usulan program/kegiatan
- (2) Penyusunan rancangan APBD
- (3) Pengajuan rancangan APBD oleh kepala daerah kepada DPRD
- (4) Penetapan APBD.

Namun sebelum terjadi proses penganggaran berbetuk menjadi kegiatan yang siap dilaksanakan dari penyusunan anggaran satuan kerja sampai dengan Penetapan anggaran, terdapat proses yang tidak dapat dipisahkan yaitu adanya musyawarah perencanaan pembangunan dari tingkat Kelurahan, diteruskan ke Tingkat Kecamatan dan akhirnya di Tingkat Kota.

Dari beberapa bahasan di atas dapat disimpulkan bahwa alur perencanaan pembangunan daerah terdiri dari tahap-tahap :

a. Penyusunan *Agenda Setting*

GTZ (dalam *Local Development Planning* : 2000) menyebutkannya sebagai *local policy statement* yang merupakan pengejawantahan dari kewenangan politik yang berfungsi memberikan arah tindakan yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku atau kelompok pelaku di dalam mengatasi suatu masalah atau urusan-urusan yang bersangkutan . Langkah-langkah penetapan kebijakan yaitu (1) tinjauan keadaan dan perumusan masalah (2) penetapan tujuan , (3) penetapan arah kebijakan yang berisi cara-cara/strategi yang bersifat indikatif.

b. Penyusunan *policy formulation*

GTZ (dalam *Local Development Planning* : 2000) menyebutkannya sebagai *local development program* yang merupakan pengejawantahan dari kewenangan administratif sebagai pelaksanaan dari kebijakan (agenda setting) yang telah ditetapkan. Langkah-langkah (1) penentuan tujuan program dengan mengacu kepada *local policy statement*. (2) Penilaian atas kebutuhan (3) Penentuan sasaran program (4) penentuan kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan dan sasaran. Penyusunan program tetap berpedoman kepada asas prioritas.

c. Penyusunan *Budgeting*

Anggaran adalah proses penjabaran rencana kerja ke dalam angka kuantitatif yang berfungsi sebagai dasar melaksanakan program/kegiatan serta sebagai alat pengendalian.

#### 4. Perencanaan Pembangunan Daerah Partisipatif

Pembangunan daerah merupakan kegiatan utama pemerintahan daerah. Karena itu perencanaan pembangunan daerah membutuhkan partisipasi seluruh unsur pemerintahan daerah (*stakeholders*) yang ada di daerah tersebut. Partisipasi diartikan oleh World Bank (1996) sebagai “*a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decision and resources which affect them*”. (dalam Brinkerhoff, 2002: 53). Dalam kaitannya dengan partisipasi dan pembangunan daerah, GTZ (2000) mendefinisikan perencanaan pembangunan daerah sebagai :

*“Local development planning is a systematic endeavor of multiple actors (stakeholders) from the public, private and civic domain at the different levels to deal with interdependent physical and socio-economic aspects by means of:*  
*- continuously analyzing regional development conditions*  
*- formulating local development goals and policies*  
*- conceptualizing strategies for solutions, and*  
*- implementing them with the available resources*  
*so that new opportunities which enhance the local communities’ wellbeing can be seized upon in a sustainable manner”.*

Pembangunan yang bersifat partisipatif menuntut masing-masing aktor untuk berinteraksi dengan membentuk pola kemitraan seperti disampaikan oleh Rudqvist and Woodford (1994) bahwa :

*“Participatory development stands for a partnership which is build upon the basis of a dialogue among the various actors (stakeholders), during which the ‘agenda’ is set jointly, and local views and indigeous knowledge are deliberately sought and respected. This implies negotiation rather than the dominance of an externally set project agenda”* (dalam Cornwall, 2000: 36)

Kemitraan merupakan bentuk persekutuan antara dua pihak atau lebih yang membentuk suatu ikatan kerjasama atas dasar kesepakatan dan rasa saling membutuhkan dalam rangka meningkatkan kapasitas dan kapabilitas di suatu bidang tertentu atau tujuan tertentu, sehingga dapat diperoleh hasil yang lebih baik (Sulistyani, 2004: 129). Fenomena-fenomena hubungan kerjasama antar organisasi mencakup (Sulistyani, 2004: 131-132) :



*a. subordinate union of partnership*

Masing-masing pihak memiliki status, kemampuan atau kekuatan yang tidak seimbang satu sama lain. Dengan demikian hubungan yang tercipta tidak berada dalam suatu garis lurus yang seimbang satu dengan lainnya, melainkan berada pada hubungan atas-bawah, kuat lemah.

*b. linear union of partnership*

Masing-masing pihak memiliki persamaan secara relatif yang berupa kesamaan tujuan atau misi, besaran/volume usaha atau organisasi, status atau legitimasi.

*c. linear collaborative of partnership*

Dalam kemitraan ini tidak dibedakan besaran atau volume, status/legalitas atau kekuatan para pihak yang bermitra, masing-masing pihak saling mengisi.

Dialog dalam arti sempit diartikan sebagai berbicara (berkomunikasi) secara langsung antara dua orang atau lebih (Badudu, 2001:341). Komunikasi merupakan proses transmisi ide atau informasi dan proses interaksi ide dan gagasan (Nugroho, 2004:26). Seiring dengan semakin kompleksnya informasi serta semakin banyaknya pihak yang terlibat maka dialog akan menjadi lebih efektif bila dilengkapi dengan komunikasi bermedia. Dicontohkan oleh (Nugroho, 2004:26) bahwa komunikasi bermedia dengan media individual/pribadi seperti surat, memo dan sebagainya, hingga yang bersifat publik seperti koran, radio, televisi dan film.

Negosiasi adalah perundingan dengan tawar menawar supaya didapat kata sepakat sesuai dengan yang diinginkan (Badudu, 2001: 938). James E

Anderson (1978: 79) menggolongkan negosiasi dalam model *bargaining*.

Selengkapnya Anderson menyatakan:

*“ Bargaining as a process in which two or more persons in position of power or authority adjust their at least partially inconsistent goals in order to formulate a course of action that is acceptable but not necessarily ideal to the participants”*

Dari beberapa definisi diatas, maka dapat ditarik kesimpulan tentang perencanaan pembangunan partisipatif dapat diartikan sebagai proses penyusunan rencana pembangunan yang dihasilkan melalui kemitraan seluruh aktor (*stakeholders*), dirumuskan melalui proses dialog dengan pengambilan keputusan dilakukan secara *bargaining*.

Udoji berpendapat, siapa yang berpartisipasi dan bagaimana perannya tergantung pada struktur politik pengambilan keputusan itu sendiri (dalam Wahab, 2004:17).

Struktur politik di daerah (kabupaten/kota) tercermin dalam bentuk pemerintahan daerah otonom. Menurut Nurcholis (2005: 20) pemerintahan daerah otonom adalah pemerintahan daerah yang badan pemerintahannya dipilih oleh penduduk (masyarakat) setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri. Menurut Bhenyamin Hoessein (2001) fungsi mengatur dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi mengurus dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal (dalam Nurcholis, 2005:19)

Aktor yang terlibat terdiri dari pemerintah daerah terdiri *Elected Official/Pejabat Politik* (Kepala Daerah dan DPRD), *Appointed Official* (Birokrasi) dan Masyarakat (Howlet, 1995 : 51 – 75 ; Lester, 2000: 88-89 ; Robert , 2004).

#### a. Kepala Daerah

Kepala Daerah adalah pemimpin birokrasi daerah yang tugasnya menetapkan kebijakan bersama dengan DPRD serta memimpin pelaksanaannya bersama dengan jajaran birokrasi. Dalam UU No. 32 Tahun 2004, kepala daerah berkewajiban antara lain :

- 1) menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan
- 2) meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat
- 3) memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat
- 4) mengajukan rancangan peraturan daerah dan menetapkannya sebagai peraturan daerah bersama dengan DPRD.

Dalam ilmu manajemen, Kepala Daerah ini berperan sebagai *top manager*. Menurut Amirullah (2004: 17) *top manager* bertanggungjawab terhadap perusahaan (pemerintah daerah) secara keseluruhan, dengan tugas utama yaitu menetapkan tujuan, strategi dan kebijakan perusahaan secara umum, yang kemudian akan diterjemahkan lebih spesifik oleh manajer di bawahnya. *Top manager* lebih berperan dalam merumuskan perencanaan strategis, sedangkan birokrasi lebih berperan dalam perencanaan operasional.

#### b. Legislatif/DPRD

Legislatif adalah forum yang sangat penting dimana masalah masyarakat dan kebijakan di alamatkan kepadanya untuk diminta. Sebagian besar kebijakan yang dipersiapkan oleh eksekutif terutama yang bersifat makro atau mempunyai dampak bagi masyarakat, membutuhkan pengesahan dari legislatif. Tugas dan wewenang DPRD sesuai dengan UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD antara lain :

- 1) membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan gubernur/bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama
- 2) menetapkan APBD Provinsi/Kabupaten/Kota bersama-sama dengan gubernur/bupati/walikota
- 3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan gubernur/bupati/walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.

Anggota DPRD mempunyai kewajiban antara lain :

- 1) memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah
- 2) menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- 3) memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya.

#### c. Birokrasi

Tugas utama birokrasi yaitu mengabdikan atau melayani kebutuhan publik melalui pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Birokrasi juga memegang peranan kunci dalam proses kebijakan. Birokrasi mempunyai banyak personel yang ahli dibidangnya, dapat mengakses informasi atau isu yang berkembang di masyarakat, mempunyai kewenangan yang dilindungi undang-undang, yang semuanya secara permanen melekat pada birokrasi. Dalam hal perencanaan, birokrasi lebih berperan dalam perencanaan operasional yaitu perencanaan untuk mengimplementasikan perencanaan strategis dan untuk mencapai tujuan strategis tersebut. Menurut Tjokrowinoto (1987) terkait dengan

pembangunan partisipatif ini sikap birokrasi yang sebelumnya sebagai penguasa perlu ditinggalkan dan berganti sikap menjadi fasilitator.

#### d. Masyarakat

Masyarakat adalah kumpulan individu yang menjalin kehidupan bersama sebagai satu kesatuan besar yang saling membutuhkan (Badudu, 1994: 872). Menurut Robert (2004) kedudukan masyarakat adalah sangat penting dalam konteks Administrasi Publik yaitu : (1) *citizen as subject in an authority system* (2) *citizen as voter in a representative system* (3) *citizen as client in an administrative state* (4) *citizen as interest-group advocate in a pluralist system* (5) *citizen as consumer/consumer in a political/market system* (6) *citizen as volunteer and co producer in civil society* dan (7) *Citizen as colearner in a social learning process*.

Untuk melaksanakan pembangunan partisipatif ini dibutuhkan suatu masyarakat yang mempunyai kompetensi yaitu (Suprijatna, 1997 : 62) :

- 1) Kemampuan mengidentifikasi masalah dan kebutuhan komunitas
- 2) Kemampuan mencapai kesepakatan tentang sasaran yang hendak dicapai berikut skala prioritasnya
- 3) Kemampuan menemukan dan menyepakati cara dan alat pencapaian sasaran yang telah disetujui
- 4) Kemampuan bekerja sama secara rasional dalam mencapai tujuan.

Selain itu di pemerintahan tingkat Kelurahan terdapat juga organisasi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kota (LPMK) yang mempunyai fungsi sebagai wadah dan penyalur aspirasi masyarakat berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat dalam bidang perencanaan, pelaksanaan, pengendalian pembangunan dan pemberdayaan

masyarakat. Salah satu tugas dari LPMK adalah menyusun rencana pembangunan yang bersifat partisipatif.

Berdasarkan aktor yang melakukan proses penyusunan perencanaan pembangunan, Innes (2000) membedakannya dalam beberapa model yaitu :

1) *Technical Bureaucratic Planning*

Perencanaan ini berbasis kepada penilaian birokrasi atas alternatif yang terbaik untuk mencapai tujuan dengan mengembangkan analisis komparatif serta proyeksi, untuk membuat suatu rekomendasi bagi pengambil keputusan berdasarkan informasi dan penilaian atas dampak politik dan perubahan yang dikehendaki.

2) *Political Influence Planning* ,

Dalam model ini, rencana adalah elit pimpinan daerah atau anggota legislatif yang terpilih. Perencanaan berbasis pada aspirasi/harapan dari masing-masing kontituennya.

3) *Social Movement Planning*,

Perencanaan disusun berdasarkan pergerakan masyarakat dimana di dalamnya terdapat individu atau kelompok yang secara struktur tidak mempunyai kekuatan, bergabung bersama dengan tujuan yang sama.

4) *Collaborative Planning*,

Dalam model ini setiap partisipan bergabung untuk mengembangkan misi dan tujuannya, menyampaikan kepentingannya untuk diketahui bersama, mengembangkan saling pengertian atas masalah dan perjanjian yang mereka butuhkan, dan kemudian bekerja melalui serangkaian tugas yang diperjanjikan bersama untuk mencapai kesejahteraan bersama.

Masyarakat dapat terlibat dalam berbagai perencanaan pembangunan diatas. Namun untuk dapat menggambarkan suatu perencanaan partisipatif, maka perlu diuraikan konsep tangga partisipasi yang memperlihatkan relasi antara masyarakat dengan pemerintah. Dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan publik.

Suhirman (2003) mengutip rumusan tangga partisipasi menurut New Economic Foundation (2001) dari yang terendah sampai yang tertinggi sebagai berikut :

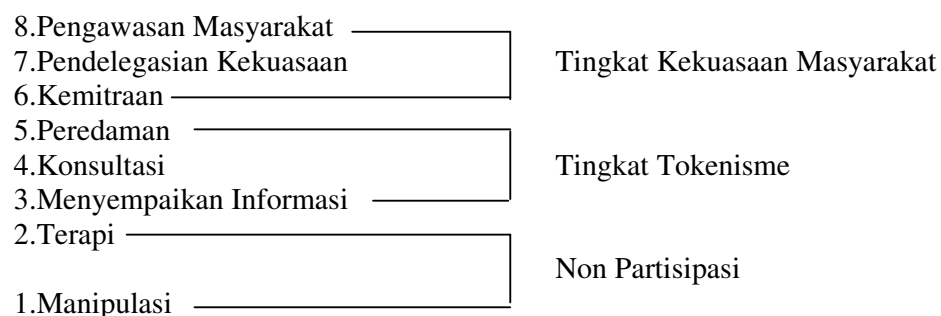
- 1) Manipulasi, pemerintah memberikan informasi, dalam banyak hal berupa informasi dan kepercayaan yang keliru (false assumption) kepada warga. Dalam beberapa hal pemerintah melakukan mobilisasi warga yang mendukung/dibuat mendukung keputusannya untuk menunjukkan bahwa kebijakannya populer (memperoleh dukungan).
- 2) Penentruman, pemerintah memberikan informasi dengan tujuan agar warga tidak memberikan perlawanan atas keputusan yang telah ditetapkan. Pemberian informasi seringkali didukung oleh pengerahan kekuatan (baik hukum maupun psikologis).
- 3) Sosialisasi, pemerintah memberikan informasi mengenai keputusan yang telah yang telah dibuat dan mengajak warga untuk melaksanakan keputusan tersebut.
- 4) Konsultasi, pemerintah meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum suatu keputusan ditetapkan.
- 5) Kemitraan, masyarakat dilibatkan untuk merancang dan mengambil keputusan bersama dengan pemerintah.

- 6) Pendelegasian kekuasaan, pemerintah mendelegasikan keputusan untuk ditetapkan oleh warga
- 7) Pengawasan oleh warga, warga memiliki kekuasaan untuk mengawasi secara langsung keputusan yang telah diambil dan menolak pelaksanaan keputusan yang bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Suhirman (2003) menyatakan bahwa manipulasi pada dasarnya bukanlah partisipasi. Penentruman, sosialisasi dan konsultasi pada dasarnya adalah bentuk lain dari *tokenisme* yaitu kebijakan yang sekedaranya berupa tindakan simbolis dalam pencapaian tujuan, sedangkan kemitraan, pendelegasian kekuasaan dan pengawasan oleh warga diterima sebagai wujud dari kekuasaan dan partisipasi warga.

Selanjutnya menurut Sherry R. Arnstein (1969) membagi 8 (delapan) tingkatan tangga partisipasi yang dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.2.  
TINGKAT PARTISIPASI *STAKEHOLDERS*  
DALAM PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN



Sumber: *Makalah: Hak Suara Masyarakat Dalam Penyusunan Kebijakan Tata Ruang* oleh Bobi B Setiawan Tahun 2002.

Dari ke delapan tingkatan partisipasi tersebut dapat dikategorikan menjadi tiga tingkatan yaitu:



- 1) Dua tangga terbawah yaitu dalam tahap Manipulasi dan Penentruman dikategorikan sebagai “non peranserta”. Sasaran dari kedua bentuk ini adalah untuk mendidik masyarakat yang berperanserta. Peran serta masyarakat dalam proses pembangunan tidak ada.
- 2) Tangga ke tiga, empat dan lima dikategorikan sebagai tingkat “tokenisme” yaitu suatu tingkat peran serta dimana masyarakat didengar dan diperkenankan berpendapat, tetapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan. Jika peran serta masyarakat hanya dibatasi pada tingkat ini, maka kecil kemungkinannya ada upaya perubahan dalam masyarakat. Peran serta masyarakat dalam proses pembangunan dikatakan rendah.
- 3) Tangga ke lima, enam dan tujuh dikategorikan ke dalam “kekuasaan masyarakat”. Masyarakat dalam tingkat ini memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan dengan menjalankan kemitraan, pendelegasian kekuasaan dan pengawasan masyarakat. Pada tingkat ini masyarakat memiliki mayoritas suara dalam proses pengambilan keputusan, bahkan memiliki kewenangan penuh pengelola suatu obyek kebijaksanaan tertentu. Peran serta masyarakat pada tahap ini dikategorikan tinggi.

## **5. Kualitas Perencanaan Pembangunan**

Goetsh dan Davis (1994) menyatakan kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan

lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan (dalam Tjiptono, 2000:51).

Beberapa definisi lain yang dikutip oleh Zulian Yamit (2001: 7) yaitu :

- d. Kualitas adalah apapun yang menjadi kebutuhan dan keinginan konsumen (W Edwards Deming).
- e. Kualitas adalah nihil cacat, kesempurnaan dan kesesuaian terhadap persyaratan (Philip B Crosby)
- f. Kualitas adalah kesesuaian dengan spesifikasi (Joseph M Juran).

David Garvin (1994) yang dikutip oleh Zulian Yamit (2001: 17)

Tujuan mengidentifikasi lima pendekatan perspektif kualitas yaitu

- a. *Transcendental Approach*, adalah sesuatu yang dapat dirasakan , tetapi sulit didefinisikan dan dioperasionalkan maupun diukur.
- b. *Product Based Approach*, adalah suatu karakteristik atau atribut yang dapat diukur
- c. *User Based Approach*, adalah kualitas tergantung pada orang yang memandangnya, dan produk yang paling memuaskan preferensi seseorang atau cocok dengan selera (*fitness for used*) merupakan produk yang berkualitas paling tinggi.
- d. *Manufacturing Based Approach*, adalah bersifat *supply based* atau dari sudut pandang produsen yang mendefinisikan kualitas sebagai sesuatu yang sesuai dengan persyaratan dan prosedur.

Untuk mengukur kualitas rencana strategis, Yermias T Keban (2001:

10) memberikan pernyataannya sebagai berikut :

“Isi, proses dan konteks merupakan parameter yang sering digunakan untuk mengukur kualitas suatu rencana strategis. Suatu rencana strategis dapat dianggap berkualitas baik apabila isi dari dokumen tersebut menggambarkan aspirasi dan kehendak para *stake holders* nya, kualitas dokumen itu juga dapat dinilai dari proses yang ditempuh atau metode yang digunakan apakah sesuai dengan prosedur keilmuan yang ada”.

Kamelus (2004) menyatakan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi perencanaan dan penganggaran daerah maka perlu perbaikan proses perencanaan dan penganggaran antara lain yang terkait dengan alur proses perencanaan dan penganggaran serta sekuens penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran harus konsisten. Terkait dengan hal itu maka kualitas proses dapat dinilai dari alur perencanaan dan penganggaran yang terdiri dari tahap-tahap (1). Penyusunan *agenda setting* , (2). penyusunan *policy formulation* dan (3). Penyusunan *budgeting*. serta keterkaitan antara dokumen perencanaan dan penganggaran.

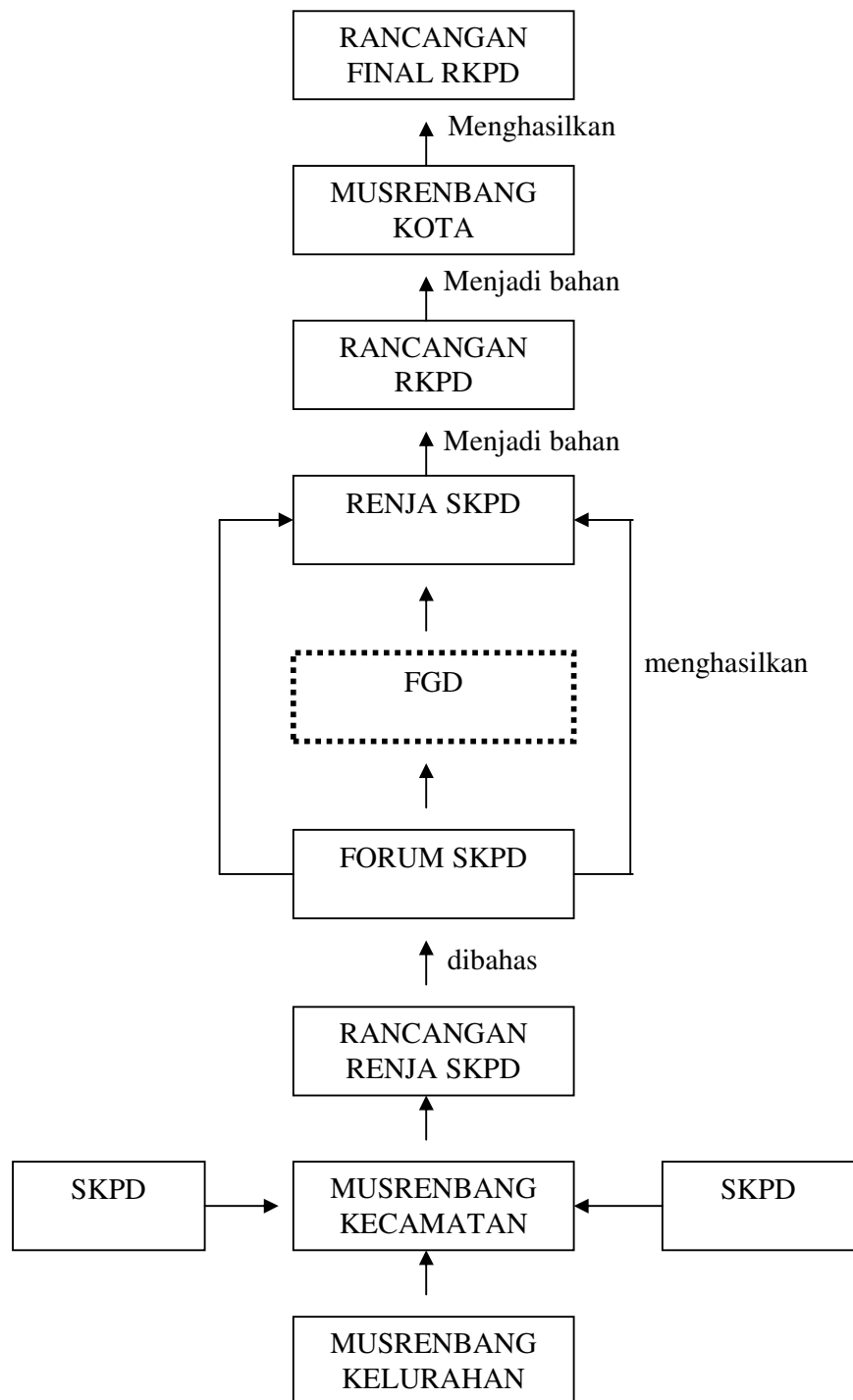
## **B. Kerangka Pikir**

Sesuai dengan Surat bersama dari Bappenas dan Depdagri Nomor 1181/M-PPN/02/2007 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Tahunan di Propinsi dan Kabupaten/ Kota, bahwa pada dasarnya pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Tahunan di Kabupaten/ Kota terbagi di tiga tempat yaitu: (1) Musyawarah Perencanaan Pembangunan Tahunan di Desa/ Kelurahan (2) Musyawarah Perencanaan Pembangunan Tahunan di Kecamatan dan (3) Musyawarah Perencanaan Pembangunan Tahunan di Kabupaten/ Kota. Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Tahunan di Kota Magelang sejak dari level pemerintah kelurahan sampai dengan di level kota berbagai permasalahan baik prosedur, teknis maupun pengambilan kebijakan bisa terjadi. Permasalahan bisa datang dari masyarakat, pengurus RT/RW, birokrasi di masing-masing level pemerintahan, Tim Pelaksana Musrenbang maupun dari kalangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kondisi ini akan berpengaruh terhadap Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang berisi program/kegiatan sebagai rujukan

dalam penyusunan Rencana Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (RAPBD).

Secara garis besar Musrenbang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Magelang dimulai dengan Musrenbang Kelurahan yang hasilnya merupakan rangkuman program/kegiatan Kelurahan, dalam musrenbang ini membahas usulan kegiatan yang diajukan kepada Pemerintah Kecamatan agar program/kegiatan yang diusulkan diprioritaskan mendapatkan fasilitas dana pada tahun 2007. Usulan dari setiap Kelurahan selanjutnya dibahas di Musrenbang Kecamatan dengan menghadirkan nara sumber dari seluruh SKPD, perwakilan dari Kelurahan, Kelompok masyarakat yang beroperasi dalam skala Kecamatan dan DPRD dari Daerah Pemilihan setempat dengan maksud dapat menyerap aspirasi dari para peserta musrenbang. Hasil dari Musrenbang Kecamatan selanjutnya menjadi Rancangan Rencana Kerja setiap SKPD. Usulan dari setiap SKPD inilah kemudian di bawa dalam Forum SKPD dan Focus Group Discussion (FGD) dimana kegiatan ini merupakan cerminan forum Pra Musrenbang Tingkat Kota. Penyelenggaraan Forum SKPD dikelompokkan menjadi 5 (lima) bidang pokok yaitu: (1) Kesehatan, (2) Pendidikan, (3) Prasarana Wilayah, (4) Penanggulangan Kemiskinan dan (5) Gabungan selain dari ke empat bidang tersebut sebelumnya. Hasil dari Forum SKPD dan FGD inilah selanjutnya menjadi Rencana Kerja di setiap SKPD dan dirangkum menjadi Rancangan Rencana Kerja Pemerintah Daerah untuk di “Musrenbangkan” pada tingkat Kota. Pada akhirnya kesepakatan di Musrenbang Kota inilah diolah menjadi Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Magelang yang final sebagai rujukan untuk penyusunan RAPBD. Skema proses Musrenbang RKPD Kota Magelang Tahun 2007 ditunjukkan dalam gambar di bawah ini.

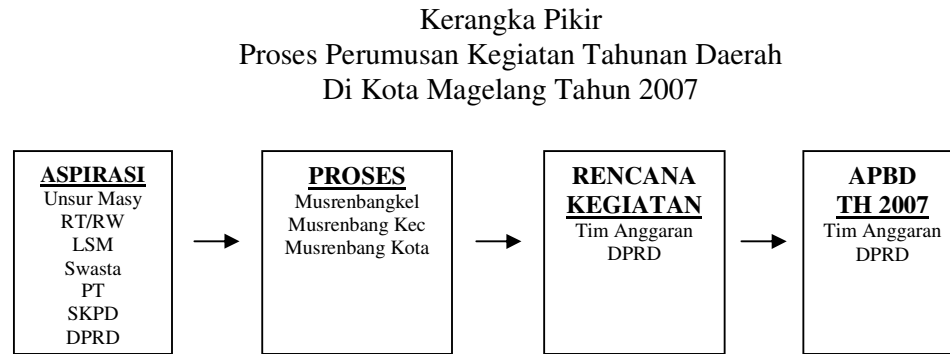
Gambar. 2.3  
PROSES PENYELENGGARAAN MUSRENBANG RKPD  
KOTA MAGELANG TAHUN 2007:



Sumber: Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Magelang Tahun 2007

Selanjutnya dalam proses perencanaan pembangunan di Kota Magelang yang melibatkan berbagai stakeholders dari unsur masyarakat, pemerintah, swasta, LSM, Perguruan Tinggi dan DPRD dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar .2.4.



Sumber: *Rencana Kerja Pemerinah Daerah Kota Magelang Tahun 2007*

Dari gambar 2.4. di atas diperlihatkan, bahwa pada permulaan proses perumusan kegiatan tahunan yang disampaikan pada forum Musrenbang baik di Kelurahan, Kecamatan maupun di Kota *stakeholders* yang terlibat cukup lengkap yaitu meliputi unsur masyarakat, ketua RT/RW, LSM, pihak swasta, Perguruan Tinggi, SKPD dan unsur DPRD. Selanjutnya pada tahap perumusan prioritas kegiatan unsur yang terlibat hanya diikuti oleh Tim Anggaran Eksekutif dan Unsur DPRD. Pada tahap akhir dalam proses perencanaan pembangunan yaitu ditetapkannya APBD Tahun 2007 unsur yang terlibat dalam proses ini juga hanya diikuti oleh Tim Anggaran Eksekutif dan unsur DPRD.

### BAB III

#### METODE PENELITIAN

##### A. Tipe Penelitian

Metode (pendekatan) yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendiskripsikan fenomena atau kenyataan sosial. Menurut Faisal (2005:5) penelitian deskriptif dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendiskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti. Sebagaimana telah diuraikan dimuka bahwa dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah melibatkan berbagai stake holders, dari sinilah akan bisa diketahui seberapa jauh partisipasi dan bagaimana kualitasnya dari rencana yang dihasilkan.

##### B. Ruang Lingkup

Ruang lingkup atau fokus penelitian ini adalah akan menganalisa perencanaan pembangunan di Kota Magelang pada Tahun 2007. Penelitian ini dimaksudkan untuk:

- a. Mendeskripsikan partisipasi *stakeholders* dalam perencanaan pembangunan di Kota Magelang untuk tahun anggaran 2007.
- b. Mendeskripsikan kualitas perencanaan pembangunan di Kota Magelang untuk tahun anggaran 2007.

Adapun dalam penelitian ini yang dimaksudkan dengan :

- a. RKPD adalah: Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Magelang Tahun 2007, yaitu berupa dokumen perencanaan hasil musyawarah rencana pembangunan yang dimulai dari level Pemerintah Kelurahan, Pemerintah Kecamatan sampai dengan Pemerintah Kota untuk tahun 2007.

- b. KUA adalah: Kebijakan Umum dan Anggaran, yaitu berupa dokumen perencanaan khususnya mengenai kebijakan umum yang akan ditempuh pemerintah Kota Magelang pada Tahun 2007 yang disusun berdasarkan kesepakatan antara Pemerintah Kota bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Magelang.
- c. PPA adalah: Prioritas dan Plafon Anggaran, yaitu berupa dokumen perencanaan mengenai kegiatan/program yang diprioritaskan dan batas atas anggaran yang diperbolehkan untuk tahun anggaran 2007 yang disusun berdasarkan kesepakatan antara Pemerintah Kota bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Magelang.
- d. APBD adalah: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Magelang Tahun 2007, yang diterbitkan berupa Peraturan Daerah dan digunakan sebagai pedoman bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk mengelola kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

### **C. Lokasi Penelitian**

Dalam penelitian ini akan mengambil informan penelitian di 3 (tiga) Kelurahan dari 18 Kelurahan dan tiga buah Kecamatan yang ada yaitu Kelurahan Tidar Kecamatan Magelang Selatan, yang terletak di wilayah ujung paling Selatan Kota Magelang dimana di wilayah ini mempunyai karakteristik kepadatan penduduk yang paling rendah, Kelurahan Rejo Winangun Utara, Kecamatan Magelang Tengah yang terletak di Tengah wilayah Kota Magelang yang mempunyai karakteristik kepadatan penduduk yang paling padat dan Kelurahan Kedungsari Kecamatan Magelang Utara, yang terletak di wilayah ujung paling Utara Kota Magelang, yang mempunyai karakteristik kepadatan penduduk yang sedang.



#### **D. Aspek-Aspek Yang Diteliti**

Dari landasan teori di atas dapat diambil fenomena yang menjadi acuan untuk melakukan penelitian yaitu :

1. Partisipasi adalah proses para aktor mempengaruhi dan mengambil bagian dalam menyampaikan inisiatif pembangunan serta dalam pengambilan keputusan. Konsep tersebut dioperasionalkan dengan :
  - a. Kemitraan antar aktor
  - b. Dialog antar aktor
  - c. Pengambilan keputusan secara *bargaining*.
2. Kualitas adalah suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Konsep tersebut dioperasionalkan dengan :

- a. kemampuan dalam menjawab kebutuhan masyarakat.
- b. alur perencanaan pembangunan tahunan yang terdiri dari tahap : *agenda setting, policy formulation* dan *budgeting*.
- c. keterkaitan antar dokumen perencanaan pembangunan tahunan.

#### **E. Sumber Data dan Pemilihan Informan**

Sumber data dalam penelitian disesuaikan dengan tujuan penelitian. Dalam penelitian ini sumber data yang digunakan adalah:

1. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari informan. Pemilihan informan menurut Faisal (1990) dalam Sugiyono (2005: 56) informan yang dipilih mempunyai kriteria :
  - a. mereka yang menguasai atau memahami sesuatu melalui proses enkulturasi, sehingga sesuatu itu bukan sekedar diketahui, tetapi juga dihayatinya

- b. Mereka yang tergolong masih berkecimpung atau terlibat pada kegiatan yang tengah diteliti.
  - c. Mereka yang mempunyai waktu yang memadai untuk dimintai informasi
  - d. Mereka yang tidak cenderung menyampaikan informasi hasil “kemasannya” sendiri.
  - e. Mereka yang pada mulanya tergolong “cukup asing” dengan peneliti sehingga lebih menggairahkan untuk dijadikan semacam guru atau nara sumber.
2. Data sekunder yaitu data tentang aspirasi / usulan rencana pembangunan yang sudah merupakan prioritas. Data tersebut berupa dokumentasi yang tersedia dalam objek penelitian.

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data yaitu :

- a. Wawancara melalui *teknik in depth interviewing*.

Melalui teknik ini diharapkan dapat diperoleh informasi yang mendetail melalui pemahaman atas pandangan dan pengalaman informan tentang perencanaan pembangunan. Untuk dapat melakukan *in depth interviewing*, maka teknik wawancara yang digunakan berupa *Focused or semi-structured interviews*. Isi dari wawancara disesuaikan untuk menjawab pertanyaan penelitian, namun bentuk pertanyaannya disesuaikan dengan keadaan. Fokus wawancara dimuat dalam bentuk *interview guide* berupa pedoman yang hanya memuat garis-garis besar yang akan ditanyakan.

Wawancara merupakan data primer. Informan yang dipilih yaitu :

- 1) Anggota DPRD dari daerah pilihan setempat.
- 2) Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) beserta staf.

- 3) Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (DPKKD) beserta staf.
  - 4) Camat dan Unsur Aparat Kecamatan
  - 5) Pemerintahan Kelurahan yang terdiri dari Kepala Kelurahan dan staf, dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kota (LPMK).
  - 6) Peserta Musrenbang dari komponen masyarakat seperti Ketua RT/RW, Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Masyarakat, dan pelaku pembangunan (*stakeholders*) lainnya yang mewakili individu maupun kelompok yang peduli terhadap pembangunan.
- b. Studi Dokumentasi yaitu pengumpulan dan penelaahan data dan informasi yang terdapat dalam seluruh dokumen yang dihasilkan. Data dokumentasi dicatat dalam bentuk *checklist*, serta untuk hal-hal lain dimuat dalam daftar secara naratif. Studi dokumentasi merupakan pelengkap dari penggunaan metode wawancara. Jenis-jenis dokumen antara lain :
- a) Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah yang merupakan Rencana Pembangunan Lima Tahunan Daerah.
  - b) Dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang merupakan rencana pembangunan tahunan secara terperinci.
  - c) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
  - d) Dokumen Hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kelurahan, Kecamatan maupun Kota.
  - e) Dokumen lainnya yang berhubungan dengan Perencanaan Pembangunan Kota Magelang.
- c. Triangulasi yaitu pengecekan kredibilitas/kepastian data dengan berbagai teknik pengumpulan data dan berbagai sumber data. Triangulasi teknik yaitu peneliti menggunakan teknik pengumpulan data yang berbeda-beda

untuk mendapatkan data dari sumber yang sama. Trianggulasi sumber yaitu untuk mendapatkan data dari sumber yang berbeda-beda dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang sama.

#### **F. Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel**

Populasi yang akan dijadikan sampel dalam penelitian ini adalah meliputi 3 Kelurahan yaitu, pertama Kelurahan Tidar Selatan yang terletak di Kecamatan Magelang Selatan. Penduduk di wilayah ini mempunyai kepadatan penduduk yang relatif rendah. Walaupun secara administrasi sudah menjadi Kelurahan namun nuansa ciri khas masyarakat pedesaan masih nampak seperti budaya gotong royong yang masih banyak dijumpai dan mata pencaharian yang mempunyai komposisi mata pencaharian di sektor pertanian paling tinggi dibanding dengan wilayah lain. Kedua yaitu Kelurahan Rejowinangun Utara Kecamatan Magelang Tengah. Mayoritas penduduk di sini bermata pencaharian di bidang sektor informal, pedagang dan pengusaha. Kepadatan penduduk di sini merupakan penduduk yang paling padat dibandingkan dengan kedua Kecamatan yang lain. Ketiga adalah Kelurahan Kedungsari Kecamatan Magelang Utara. Penduduk di sini mayoritas bermata pencaharian pada sektor formal seperti Pegawai Negeri Sipil (PNS), ABRI dan para pensiunan. Kepadatan penduduk di sini relatif sedang apabila dibandingkan dengan Kecamatan lainnya di Kota Magelang.

#### **G. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah melalui wawancara berdasarkan daftar pertanyaan dan panduan wawancara dari informan terpilih seperti tokoh masyarakat, ketua RW/RT, ketua LPM dan pengurusnya, unsur

DPRD dari daerah pilihan setempat, birokrat di pemerintah kelurahan, kecamatan dan kota yang diwakili oleh beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terlibat dalam proses perencanaan pembangunan, selanjutnya dilengkapi dengan observasi dan dokumentasi mengenai data yang mendukung dan diperlukan dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah.

## H. Teknik Analisis Data

Miles dan Huberman (1984), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh dengan aktivitas dalam analisis data meliputi tahapan *data reduction*, *data display* dan *conclusion drawing/verification* (dalam Sugiyono, 2005: 91).

### 1. Data Reduction

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting dicari tema dan polanya agar dapat memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya dan mencarinya bila diperlukan.

### 2. Data Display

Penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart dan sejenisnya. Penyajian tersebut untuk dapat memetakan data yang telah direduksi serta juga untuk memudahkan dalam menuturkan, menyimpulkan dan menginterpretasikan data.

### 3. Conclusion Drawing/Verification

Kesimpulan berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang menjadi jelas. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila ditemukan bukti-bukti yang

kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Bila kesimpulan didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten maka kesimpulan menjadi kredibel.

## **I. Sistematika Penulisan Laporan**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui (eksplanatore) dan menjelaskan aspirasi program/kegiatan pembangunan yang dilaksanakan di level pemerintah Kelurahan, Pemerintah Kecamatan dan di level Pemerintah Kota Magelang melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), yang bisa direalisasikan sesuai dengan usulan, tempat dan besarnya dana dari anggaran pemerintah daerah melalui APBD dan mendiskripsikan fenomena atau kenyataan atas proses perencanaan pembangunan di Kota Magelang. Selanjutnya akan ditulis bab demi bab yang secara singkat terdiri dari:

**BAB I** *Pendahuluan*, dalam pendahuluan ini akan ditulis berbagai permasalahan perencanaan pembangunan tahunan pada Tahun 2007, mulai dari Musrenbang skala Kelurahan, dilanjutkan di Musrenbang Kecamatan dan Musrenbang Kota. Dalam Musrenbang ini aspirasi program/kegiatan yang dimunculkan belum ada kepastian akan mendapatkan dana sesuai dengan besaran usulan, kecocokan kegiatan dan tempat pelaksanaan program/kegiatan.

**BAB II** *Tinjauan Pustaka*, dalam bab ini akan ditulis berbagai permasalahan perencanaan pembangunan tahunan di Kota Magelang pada tahun 2007 kemudian di bahas dengan pendekatan teori-teori yang relevan. Dari teori-teori tersebut diambil diskursus yang sesuai dengan realitas fenomena perencanaan tahunan yang diamati.

BAB III *Metode Penelitian*, dalam bab ini akan dikemukakan metodologi yang akan digunakan. Metodologi yang akan digunakan untuk mengupas analisis perencanaan tahun 2007 di Kota Magelang adalah dengan pendekatan kualitatif. Dalam menyoroti proses perencanaan tahunan ini akan di mulai dari perencanaan tahunan pada skala Kelurahan, dilanjutkan pada skala Kecamatan dan terakhir pada skala Kota yang dioperasikan oleh SKPD se Kota Magelang. Sumber data yang akan dilihat adalah data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari informan, data sekunder yaitu data tentang aspirasi/usulan rencana pembangunan yang sudah merupakan prioritas. Data tersebut berupa dokumentasi yang tersedia dalam objek penelitian.

BAB IV *Hasil Penelitian dan Pembahasan*, pada bab ini akan ditulis secara singkat tentang kondisi geografis, kondisi sosial budaya, kondisi ekonomi, kondisi organisasi aparatur dan kemampuan keuangan daerah serta dilanjutkan dengan penyajian data, analisa data dan pembahasan hasil penelitian.

BAB V *Kesimpulan*, pada bab terakhir ini akan ditulis rangkuman atas berbagai permasalahan dalam proses perencanaan tahunan daerah di Kota Magelang khususnya pada tahun 2007 serta menemukan berbagai faktor yang menyebabkan terjadinya permasalahan. Selanjutnya dari hasil analisa perencanaan tahunan dikemukakan rekomendasi sebagai bahan masukan berbagai pihak yang terlibat dalam perencanaan pembangunan tahunan utamanya kepada pemerintah Kota Magelang.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

##### 1. Kondisi Geografis

Kota Magelang secara geografis terletak pada posisi  $7^{\circ}26'18''$  -  $7^{\circ}30'9''$  Lintang Selatan dan  $110^{\circ}12'30''$  -  $110^{\circ}12'52''$  Bujur Timur. Posisi ini apabila dilihat dari letak Pulau Jawa, tepat berada di tengah-tengah. Kondisi ini mempunyai nilai strategis karena jalur darat dengan kota-kota sekitarnya seperti Semarang dengan jarak 75 km, Yogyakarta dengan jarak 42 km, Surakarta dengan jarak 102 km dan Purworejo dengan jarak 42 km. Jarak tersebut relatif dekat karena Kota Magelang berada pada titik persimpangan jalur transportasi ke kota-kota besar di Jawa Tengah.

Secara administrasi letak Kota Magelang dikelilingi oleh wilayah Kabupaten Magelang, dengan batas-batas: Sebelah Utara Kecamatan Secang, Sebelah Timur Kecamatan Tegalrejo, Sebelah Selatan Kecamatan Mertoyudan dan Sebelah Barat Kecamatan Bandongan Kabupaten Magelang. Kota Magelang dengan luas 18,12 km<sup>2</sup> mempunyai 3 buah Kecamatan dan 18 Kelurahan.

##### 2. Kondisi Sosial Budaya

Pada Tahun 2006 jumlah penduduk Kota Magelang sebanyak 118.646 jiwa yang terdiri dari 57.124 laki-laki dan 61.522 perempuan dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 0,77 % dan kepadatan 6.548 jiwa/km<sup>2</sup>.

Dilihat dari tingkat pendidikan tertinggi yang ditamatkan pada penduduk 5 tahun ke atas dapat dilihat pada tabel 4.a sebagai berikut.



Tabel : 4.a.  
Banyaknya Penduduk 5 Tahun Ke Atas Menurut  
Pendidikan Tertinggi Yang Ditamatkan  
Kota Magelang Tahun 2006

PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN				
UNIV/ AK	SLTA	SLTP	SD	TDK/BLM TAMAT
6,74 % (7.379)	30,30 % (33.169)	19,21 % (21.029)	24,65 % (26.978)	19,13 % (20.943)

Sumber: *Daerah Dalam Angka Kota Magelang Tahun 2007.*

Dari jenis mata pencaharian penduduk, dapat dilihat pada tabel 4.b.  
sebagai berikut.

Tabel : 4.b.  
Banyaknya Penduduk 10 Tahun Ke Atas Menurut Mata Pencaharian  
Kota Magelang Tahun 2006

MATA PENCAHARIAN					
PEDAGANG	BURUH	PNS/ABRI	PENGUSAHA	PERTANIAN	LAIN- LAIN
21,23 % (11.807)	25,22 % (14.024)	7,72 % (4.291)	2,71 % (1.505)	1,29 % (712)	41,85 % (23.269)

Sumber: *Daerah Dalam Angka Kota Magelang Tahun 2007.*

Dibidang keagamaan komposisi penduduk menurut agama yang dianut  
diperlihatkan pada tabel 4.c sebagai berikut.

Tabel: 4.c  
Komposisi Penduduk Menurut Agama Yang Dianut  
Kota Magelang Tahun 2006

AGAMA				
ISLAM	KRISTEN	KATOLIK	HINDU	BUDHA
82,26 % 97.604	8,30 % 9.853	8,76 % 10.389	0,24 % 291	0,43 % 509

Sumber: *Daerah Dalam Angka Kota Magelang Tahun 2007.*

### 3. Kondisi Ekonomi

Pada tahun 2006 laju pertumbuhan PDRB sektoral (menurut lapangan usaha) di Kota Magelang mengalami pertumbuhan di beberapa sektor ekonomi, meskipun tidak setinggi tahun sebelumnya. Dari 9 (sembilan) sektor menurut harga berlaku sebagaimana terlihat tabel 4.a, seluruh sektor pertumbuhannya lebih rendah dibandingkan tahun sebelumnya. Namun jika dibandingkan dengan laju pertumbuhan total, ada empat sektor yang pertumbuhannya dibawah pertumbuhan total PDRB yaitu sektor-sektor Pertanian, Bangunan dan Pengangkutan dan Komunikasi. Lima Sektor selebihnya diatas pertumbuhan total.

Menurut harga konstan sebagaimana pada tabel 4.b, pada tahun 2006 terdapat tujuh sektor yang memiliki laju pertumbuhan lebih rendah dibandingkan dengan laju pertumbuhan tahun 2005, sedangkan sektor Bangunan lebih tinggi 5,88%. Dibandingkan dengan laju pertumbuhan total PDRB, terdapat empat sektor yang memiliki laju pertumbuhan lebih tinggi dan empat setor lainnya laju pertumbuhannya lebih rendah, bahkan satu sektor (Pertanian) berlaju pertumbuhan minus.

Tabel : 4.d.  
Pertumbuhan Ekonomi Menurut Lapangan Usaha  
Kota Magelang Tahun 2005 - 2006  
Harga Berlaku (Persen)

LAPANGAN USAHA	TAHUN		+ / -
	2005	2006	
1	2	3	4
Pertanian	8.23	1.50	-6.73
Pertambangan	-	-	-
Industri Pengolahan	15.63	8.16	-7.47
Listrik, Gas dan Air Bersih	12.86	8.99	-3.87
Bangunan	9.28	4.10	-5.18
Perdagangan, Hotel dan Rumah makan	20.26	9.79	-10.47
Pengangkutan dan Komunikasi	16.48	3.39	-13.09
Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	11.61	7.84	-3.77
Jasa-jasa	11.01	6.57	-4.43
<b>Total PDRB</b>	<b>12.56</b>	<b>5.86</b>	<b>-6.70</b>

Sumber : BPS- PDR B Kota Magelang 2006

Tabel : 4.e  
Pertumbuhan Ekonomi Menurut Lapangan Usaha  
Kota Magelang Tahun 2005 - 2006  
Harga Konstan (Persen)

LAPANGAN USAHA	TAHUN		+ / -
	2005	2006	
1	2	3	4
Pertanian	4.87	-0.66	-5.53
Pertambangan	-	-	-
Industri Pengolahan	3.12	1.05	-2.07
Listrik, Gas dan Air Bersih	8.17	4.81	-3.36
Bangunan	-2.00	3.88	5.88
Perdagangan, Hotel dan Rumah makan	7.50	4.07	-3.43
Pengangkutan dan Komunikasi	5.19	2.18	-3.01
Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	6.64	3.28	-3.36
Jasa-jasa	5.19	1.24	-3.94
<b>Total PDRB</b>	<b>4.33</b>	<b>2.28</b>	<b>-2.05</b>

Sumber : BPS-PDRB Kota Magelang 2006

Jika antara laju pertumbuhan PDRB harga berlaku dan harga konstan tahun 2006 disandingkan, sektor yang memiliki laju pertumbuhan harga berlaku maupun harga konstan tinggi ada 3 sektor, harga berlaku tinggi dan harga konstan rendah 1 sektor, harga berlaku rendah dan harga konstan tinggi 2 sektor dan yang keduanya rendah 2 sektor .

#### 4. Kondisi Organisasi dan Aparatur Pemerintah Daerah

Dalam melaksanakan fungsi pemerintahan untuk melayani masyarakat, Kota Magelang didukung oleh 4.046 orang Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang terdiri dari 2.045 orang laki-laki dan 2.001 orang perempuan yang tersebar di 37 Satuan Kerja Perangkat Daerah.. Persentase Pegawai Negeri Sipil berdasarkan tingkat pendidikan yang dimiliki dapat dilihat pada tabel 4.f sebagai berikut.

Tabel : 4.f  
Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Tingkat Pendidikan  
Kota Magelang Tahun 2006

S-2	S-1	DIPLOMA	SLTA	SLTP	SD
9,54 % (86)	38, 14 % (1.543)	30,00 % (1.214)	21,79 % (882)	41,13 % (167)	3,80 % (154)

Sumber: *Daerah Dalam Angka Kota Magelang Tahun 2007.*

## 5. Kondisi Kemampuan Keuangan Daerah

Pendapatan daerah mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis dalam meningkatkan kapasitas fiskal, baik dalam membiayai anggaran belanja daerah, mengendalikan defisit anggaran maupun memelihara dan memantapkan ketahanan fiskal daerah yang berkelanjutan.

Sejalan dengan perkembangan kegiatan perekonomian daerah serta berbagai langkah kebijakan optimalisasi sumber-sumber pendapatan daerah dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan umum, pendapatan daerah dalam beberapa tahun terakhir telah menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan. Hal ini antara lain ditunjukkan pada perkembangan pendapatan daerah dalam tiga tahun terakhir, yang mengalami peningkatan rata-rata 30,91 % per tahun, yaitu dari Rp. 185.630.270.000,- pada tahun 2005 menjadi Rp. 280.650.405.000,- pada tahun 2006 dan menjadi Rp. 310.486.189.000,- dalam APBD tahun 2007. Dengan perkembangan kinerja pendapatan daerah tersebut, maka kemampuan fiskal daerah dalam pembiayaan belanja pada periode yang sama juga mengalami peningkatan.

Untuk mengetahui perkembangan Pendapatan Daerah pada tahun 2006-2007 dapat dilihat pada tabel 4.c. sebagai berikut :

Tabel : 4.g  
Perkembangan Pendapatan Daerah  
Tahun 2006 – 2007  
(Dalam ribuan rupiah)

NO	URAIAN	ANGGARAN TAHUN 2006	ANGGARAN TAHUN 2007	LEBIH / KURANG
1	PAD	<b>29.389.593</b>	<b>28.720.025</b>	<b>(669.568)</b>
	a. Pajak daerah	3.903.757	4.265.286	361.529
	b. Retribusi Daerah	18.899.304	18.676.113	(223.191)
	c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	2.022.676	1.928.288	(94.388)
	d. Lain-lain PAD yang Sah	4.563.856	3.850.338	(713.518)
2	Dana Perimbangan	<b>250.996.713</b>	<b>269.699.800</b>	<b>18.703.087</b>
	a. Bagi Hasil Pajak / Bagi Hasil Bukan Pajak	24.484.713	10.859.800	(13.624.913)
	b. DAU	216.062.000	235.917.000	19.855.000
	c. DAK	10.450.000	22.923.000	12.473.000
3	Lain-lain Pendapatan yang sah	<b>264.099</b>	<b>12.066.364</b>	<b>11.802.265</b>
	a. Hibah	-	-	-
	b. Dana Darurat	-	-	-
	c. Dana Bagi Hasil Pajak dari Propinsi dan Pemerintah Daerah lainnya	264.099	9.482.554	9.218.455
	d. Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	-	-	-
	e. Bantuan Keuangan dari Propinsi atau Pemerintah Daerah lainnya	-	2.583.810	2.583.810
	<b>Jumlah</b>	<b>280.650.405</b>	<b>310.486.189</b>	<b>29.835.784</b>

Sumber: RKPD Kota Magelang Tahun 2007.

Meskipun dari sisi kemampuan fiskal daerah telah menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan, akan tetapi secara umum struktur pendapatan daerah masih didominasi oleh sumber pendapatan dari Dana Perimbangan, sehingga dalam rangka membentuk landasan yang kuat bagi proses konsolidasi fiskal daerah, khususnya dalam mendorong peningkatan kemandirian dalam pembiayaan pembangunan daerah, maka Pemerintah Kota Magelang selalu berupaya untuk mengembangkan dan menggali potensi pendapatan yang ada.

## **B. Penyajian Data, Analisa Data dan Pembahasan**

### **1. Partisipasi dalam Perencanaan Pembangunan Tahunan**

#### **a. Partisipasi dalam Musrenbang Kelurahan**

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat Kelurahan diselenggarakan untuk mensinkronkan berbagai kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari forum musyawarah perencanaan tingkat Rukun Warga (RW), sehingga menjadi usulan yang terpadu tingkat Kelurahan yang selanjutnya akan dibahas kembali ke tingkat Kecamatan.

Sebelum Musrenbang Kelurahan dilaksanakan, terlebih dahulu dilakukan musyawarah tingkat RW yang umumnya diselenggarakan rutin setiap bulan atau selapan sekali. Musyawarah RW melibatkan seluruh komponen yang ada di RW yaitu Ketua RW bersama-sama dengan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) khususnya seksi Pembangunan. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat adalah organisasi kemasyarakatan yang ada di Kelurahan yang dibentuk dalam upaya memberdayakan masyarakat desa dan merupakan mitra yang membantu pemerintah Kelurahan di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya LPM dibagi menjadi 6 (enam) bidang yaitu bidang agama, bidang pendidikan, bidang pemuda olahraga dan kesenian, bidang pembangunan, bidang keamanan dan ketertiban dan bidang perekonomian.

Musyawarah RW dipimpin oleh Ketua RW. Dalam musyawarah tingkat RW ini, para peserta menyampaikan usulan-usulan kegiatan untuk ditampung oleh Ketua RW. Materi musyawarah tersebut berupa materi yang menyangkut kehidupan kemasyarakatan dalam lingkup RW. Usulan

kegiatan tersebut dapat dikategorikan dalam kegiatan pembangunan, kegiatan pemerintahan dan kegiatan kemasyarakatan.

Dalam forum tersebut, usulan-usulan kegiatan yang dapat diselesaikan pada tingkat Rukun Tetangga (RT) dikembalikan kepada masing-masing pengurus RT untuk ditindaklanjuti, sedangkan usulan-usulan kegiatan yang mempunyai skala RW keatas ditampung oleh Ketua RW sebagai bahan rumusan dalam Rencana Pembangunan Tahunan Rukun Warga (RW).

Pengambilan keputusan atas kegiatan yang diusulkan masyarakat menggunakan 2 (dua) mekanisme yaitu :

- 1) Untuk pembangunan sarana dan prasarana fisik yang akan didanai secara swadaya masyarakat maupun dana dari Pemerintah Kota Magelang, tahap-tahap perencanaan seperti pengidentifikasian, perumusan, penilaian dan pemilihan usulan kegiatan sepenuhnya ditentukan bersama-sama oleh seluruh peserta musyawarah , sedangkan fungsi Ketua RW hanya mengetahui dan meneruskannya ke tingkat kelurahan dan kecamatan.
- 2) Untuk usulan pembangunan selain dalam point a, tahap perencanaan seperti pengidentifikasian usulan kegiatan dilakukan oleh masyarakat, namun perumusan, penilaian dan pemilihan usulan kegiatan sepenuhnya ditentukan oleh Ketua RW. Keputusan akhir tidak dikonsultasikan kembali kepada masyarakat.

Seluruh hasil pengambilan keputusan tersebut dituangkan ke dalam Rencana Pembangunan Tahunan Rukun Warga. Hasil musyawarah tingkat RW selanjutnya dibawa dalam forum Musrenbang Kelurahan.

Musrenbang Kelurahan diselenggarakan setiap tahun sekali pada awal tahun anggaran sebelum tahun berjalan. . Kepala Kelurahan menentukan peserta yang akan mengikuti Musrenbang Kelurahan. Peserta musrenbang kelurahan terdiri dari Ketua RW, Ketua RT, tokoh masyarakat, Ketua LPM didampingi kepala bidang pembangunan, anggota DPRD dari daerah pilihan setempat dan unsur birokrat kelurahan, kecamatan serta Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berkaitan langsung dengan pembangunan yang bersifat fisik dan non fisik.

Acara dimulai dengan pembukaan dan pengarahan oleh Kepala Kelurahan yang berisi maksud dari penyelenggaraan forum tersebut, gambaran potensi dan permasalahan untuk skala kelurahan. Pada forum ini informasi dari Pemerintah Kota Magelang tentang isu strategis, prioritas pembangunan indikatif serta prediksi kemampuan anggaran skala kota belum diperoleh pemerintah kelurahan. Setelah pemaparan dilanjutkan dengan paparan Rencana Pembangunan Tahunan RW oleh masing-masing Ketua RW. Para peserta Musrenbang Kelurahan lainnya menyampaikan usulan kegiatan yang belum diakomodasi dalam Rencana Pembangunan Tahunan RW dan usulan kegiatan yang bersifat lintas RW. Seluruh usulan ditampung oleh Kepala Kelurahan sebagai bahan untuk penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan Kelurahan.

Pengambilan keputusan yang berupa perumusan, penilaian dan pemilihan usulan-usulan kegiatan sepenuhnya dilakukan oleh Kepala Kelurahan beserta staf-nya tanpa melibatkan lagi peserta musyawarah yang lain. Hasil dari pengambilan keputusan ini beserta usulan-usulan kegiatan tahun lalu yang belum direalisasikan dituangkan dalam Rencana Pembangunan Tahunan Kelurahan.



Kemitraan dalam penyelenggaraan Musrenbang tingkat RW dan Musrenbang Kelurahan masih bersifat *subordinate union of partnership*, karena kedudukan masyarakat masih berada di bawah aparat Kelurahan / RW. Dalam perencanaan ini masyarakat hanya dilibatkan dalam proses pengidentifikasian usulan kegiatan, sedangkan aparat Kelurahan/ RW terlibat mulai proses pengidentifikasian, perumusan, penilaian dan pemilihan usulan kegiatan.

Dialog belum bersifat efektif karena komunikasi yang terjalin masih bersifat satu arah dari masyarakat kepada aparat Kelurahan/ RW. Informasi yang diperoleh masyarakat dari aparat masih sebatas informasi tentang potensi dan permasalahan di tingkat Kelurahan, sedangkan informasi tentang isu strategis, prioritas pembangunan indikatif serta prediksi kemampuan anggaran tidak diperoleh masyarakat. Akibatnya usulan masyarakat yang muncul hanya sebatas usulan berskala Kelurahan/ RW yang didominasi masalah pembangunan fisik. Masalah sektoral yang bersifat non fisik seperti pendidikan, kesehatan, sosial sangat jarang dibicarakan.

Pengambilan keputusan belum dilakukan secara *bargaining* antar peserta Musrenbang tingkat kelurahan . Para peserta Musrenbang Kelurahan juga tidak merumuskan dan memutuskan kriteria penilaian dan pemilihan usulan kegiatan sebagai pedoman bagi Kepala Kelurahan dalam mengambil keputusannya. Kriteria yang digunakan adalah sesuai dengan pandangan dari aparat kelurahan, seperti disampaikan oleh Kepala Seksi Pembangunan Kelurahan Tidar Selatan Kecamatan Magelang Selatan sebagai berikut :

“Untuk kegiatan yang hanya didanai oleh swadaya masyarakat tidak kami teruskan, sedangkan untuk kegiatan yang memerlukan dana cukup besar yang tidak mungkin ditanggung oleh masyarakat kami teruskan ke forum Musrenbang Kecamatan.” (wawancara tanggal 6 Mei 2008)

Menanggapi pola pengambilan keputusan ini Ketua LPM Kelurahan Tidar Selatan Kecamatan Magelang Selatan memberikan tanggapannya:

“Banyak kegiatan yang diusulkan kurang matang karena hanya sesuai pandangan Aparat Kelurahan/ Ketua RW dan tidak dibicarakan kembali dengan masyarakat.” (wawancara tanggal 6 Mei 2008).

Hasil akhir usulan kegiatan dituangkan dalam Rencana Pembangunan Tahunan Kelurahan yang hanya ditandatangani oleh Kepala Kelurahan saja, sedangkan peserta Musrenbang lainnya tidak mengetahui hasil akhirnya.

Kondisi nyata pada penyelenggaraan Musrenbang Kelurahan dan yang seharusnya sesuai dengan Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah Nomor 080/21553 Tanggal 29 Desember 2006 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Tahun 2007, tersaji dalam Tabel 4.1 di bawah ini:

Tabel : 4.1

Perbedaan Penyelenggaraan Musrenbang Kelurahan  
di Kota Magelang dengan Pedoman Umum Penyelenggaraan Musyawarah  
Perencanaan Pembangunan Tahun 2007

NO	INDIKATOR	KOTA MAGELANG	PEDOMAN SESUAI SE GUB. JATENG
1	Penyelenggara	Pemerintah Kelurahan	Panitia merupakan gabungan dari unsur birokrasi dan masyarakat
2	Peserta	Ditentukan oleh Pemerintah Kelurahan terdiri dari wakil RW, LPM dan tokoh masyarakat	Ditentukan oleh panitia yang terdiri dari utusan RW/RT, wakil organisasi sosial, wakil organisasi seni, organisasi pemuda, organisasi perempuan, swasta, dan tokoh masyarakat.
3	Pimpinan Musyawarah	Kepala Kelurahan	Dipilih oleh peserta musyawarah
4	Dialog	Terjadi satu arah, dari masyarakat menyampaikan usulan kegiatan	Terjadi dua arah, dari aparat menyampaikan hasil analisis potensi, sasaran dan prioritas, masyarakat menyampaikan usulan kegiatan
5	Pengambilan Keputusan	Penentuan hasil akhir ditentukan oleh aparat pemerintah Kelurahan.	Melalui bargaining dengan membentuk komisi-komisi untuk menentukan prioritas usulan kegiatan. Penetapan hasil akhir melalui sidang pleno.

Sumber : *Wawancara Panitia Musrenbang*

#### **b. Partisipasi dalam Musrenbang Kecamatan**

Musrenbang Kecamatan diselenggarakan untuk mensinkronkan hasil-hasil perencanaan partisipatif dari tingkat kelurahan dalam suatu wilayah kecamatan dengan rencana pembangunan dari SKPD di wilayah

kecamatan bersangkutan sehingga menjadi suatu usulan yang terpadu untuk dibahas dalam Musrenbang Kota.

Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan didasarkan pada Surat Kepala Bappeda Nomor 050/400/310 tanggal 22 Januari 2007 tentang Musrenbang Kecamatan. Musrenbang Kecamatan diselenggarakan mulai tanggal 2 Februari sampai dengan 10 Februari 2007 dengan waktu penyelenggaraan selama 1 (satu) hari untuk masing-masing kecamatan.

Musrenbang Kecamatan diikuti oleh unsur birokrasi Kecamatan, wakil SKPD, unsur masyarakat terdiri dari wakil Kelurahan (Kepala Kelurahan, Kepala Seksi Pembangunan, unsur LPM yang membidangi Pembangunan, Ketua LPM) dan masyarakat yang mewakili individu maupun kelompok, serta pejabat politik (anggota DPRD) yang mewakili daerah pemilihannya (Dapil). Peserta yang hadir dalam musrenbang kecamatan di semua kecamatan dapat tersaji dalam tabel 4.2. sebagai berikut:

Tabel : 4.2

Daftar Peserta Musrenbang Kecamatan  
Tahun Anggaran 2007

KECAMATAN	JUMLAH PESERTA					
	APARAT KEC	ANGGT DPRD	SKPD	WAKIL KEL	MASY. KEL/INDIV	JML
Kecamatan Magelang Selatan	14	4	6	12	11	47
Kecamatan Magelang Tengah	15	3	8	15	13	44
Kecamatan Magelang Utara	10	6	8	12	10	46

Sumber: Wawancara dari staf Kecamatan Magelang Selatan, Kecamatan Magelang Tengah dan Kecamatan Magelang Utara.

Acara musyawarah dimulai dengan pembukaan dan pengarahan oleh Camat yang berisi maksud dari penyelenggaraan forum, gambaran

potensi dan permasalahan untuk skala kecamatan, informasi tentang usulan kegiatan tahun lalu yang sudah maupun yang belum direalisasikan. Pada forum ini informasi tentang isu strategis, prioritas pembangunan indikatif serta prediksi kemampuan anggaran dalam skala kota belum tersedia. Selanjutnya acara diisi paparan rangkuman Rencana Pembangunan Tahunan seluruh kelurahan yang disampaikan oleh Camat atau yang mewakilinya. Acara dilanjutkan dengan paparan dari SKPD yang berisi tanggapan atas Rencana Pembangunan Tahunan Kelurahan dan paparan tentang Rencana Pembangunan Tahunan di wilayah Kecamatan yang akan dilakukan oleh SKPD. Peran anggota DPRD adalah menguatkan usulan masyarakat tersebut serta sebagai bahan pemantauan dalam tahap perencanaan berikutnya.

Usulan kegiatan yang mengemuka dalam Musrenbang Kecamatan ditampung oleh Aparat Kecamatan sebagai bahan untuk penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan Kecamatan, sedangkan oleh SKPD sebagai bahan penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan SKPD.

Kemitraan dalam penyelenggaraan Musrenbang Kecamatan masih bersifat *subordinate union of partnership*, karena kedudukan wakil kelurahan masih berada di bawah aparat Kecamatan/SKPD. Dalam perencanaan ini wakil kelurahan hanya dilibatkan dalam proses pengidentifikasian usulan kegiatan, sedangkan aparat Kecamatan/SKPD terlibat mulai proses pengidentifikasian, perumusan, penilaian dan pemilihan usulan kegiatan.

Meskipun telah dihadiri oleh semua unsur pelaku pembangunan, dialog dalam Musrenbang Kecamatan belum efektif. Pejabat politik (anggota DPRD) hadir tidak memberikan informasi tentang aspirasi

masyarakat yang selama ini berkembang di wilayah kecamatan tersebut. SKPD tidak semuanya hadir dalam Musrenbang Kecamatan. Dari 31 SKPD, yang hadir dalam tiap Musrenbang Kecamatan berkisar antara 6 – 8 SKPD saja. Wakil SKPD yang hadirpun tidak seluruhnya memberikan informasi yang memadai tentang rencana pembangunan tahunan yang akan dilaksanakan di wilayah kecamatan serta tidak mempunyai kapasitas untuk menanggapi usulan-usulan kegiatan dari hasil Musrenbang Kelurahan. Hal tersebut seperti disampaikan oleh Perwakilan Kelurahan Rejowinangun Utara Kecamatan Magelang Tengah sebagai berikut :

“Peserta dari Dinas seharusnya hadir semua, namun yang hadir hanya sebagian, sehingga kalau kita mau usul kepada siapa, jadi ndak bisa . Usul harus muter dulu ke kecamatan baru ke dinas (satuan kerja). Kadang dinas (satuan kerja) kita paksa untuk meninjau, tapi selanjutnya tidak ada tindak lanjutnya” (wawancara tanggal 6 Mei 2008)

Kepala Sekretariat Bappeda membenarkan kondisi ini , seperti pernyataannya sebagai berikut :

“Kami menyadari bahwa tidak semua satuan kerja hadir dalam Musrenbang Kecamatan. Pihak Kecamatan mempunyai kewajiban mengundang yang relevan dengan permasalahan dan potensi masing-masing kecamatan, sedangkan fungsi kami (Bappeda) hanya mendorong dan memfasilitasinya.” (wawancara tanggal 6 Mei 2008)

Pengambilan keputusan belum dilakukan secara *bargaining*. Untuk usulan kegiatan yang ditampung oleh kecamatan hanya dilakukan oleh aparat kecamatan yang ditugaskan untuk itu (umumnya oleh Kasi Pembangunan) tanpa melibatkan peserta Musrenbang Kecamatan, demikian juga untuk pengambilan keputusan terhadap usulan kegiatan yang ditampung oleh SKPD hanya dilakukan oleh aparat SKPD tanpa melibatkan aparat kecamatan maupun peserta Musrenbang Kecamatan yang lainnya . Dalam Musrenbang Kecamatan para peserta juga tidak merumuskan dan memutuskan kriteria prioritas untuk menyeleksi usulan

kegiatan. Kriteria prioritas berpedoman kepada Petunjuk Teknis Usulan Kegiatan yang bisa difasilitasi anggarannya yang dikeluarkan oleh Bappeda berdasarkan Surat Kepala Bappeda nomor 050/401/310 tentang Pedoman Penyusunan Kegiatan Tahunan SKPD yang tersaji dalam tabel 4.3.

Tabel : 4.3

Pedoman Penyusunan Kegiatan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah Tahun Anggaran 2007

KRITERIA PEMBANGUNAN YANG DIPRIORITASKAN	
PEMBANGUNAN NON FISIK	PEMBANGUNAN FISIK
a. Peningkatan kesejahteraan masyarakat dan taraf hidup dalam upaya penanggulangan kemiskinan. b. Meningkatkan dan memperluas lapangan kerja dan kesempatan berusaha. c. Peningkatan modal usaha dan ketrampilan bagi pengusaha dalam rangka pemberdayaan perekonomian rakyat. d. Penanganan masalah sosial masyarakat. e. Penanganan bidang pendidikan. f. Pedoman Penyusunan Kegiatan Tahunan	a. Kegunaan dan fungsi bangunan untuk umum b. Urgensi penanganan diutamakan yang bersifat lintas kelurahan/ kecamatan c. Skala pelayanan menjangkau masyarakat luas. d. Kondisi fisik saat ini tidak memadai. e. Status kepemilikan lahan diutamakan milik umum/ pemerintah.

Sumber : Pedoman Penyusunan Kegiatan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah Tahun Anggaran 2007

Hal tersebut seperti disampaikan oleh Kasi Pembangunan Kecamatan Magelang Tengah sebagai berikut:

“Usulan kegiatan yang bisa dibiayai oleh Kelurahan dikembalikan ke Kelurahan, sedangkan yang tidak bisa didanai dan merupakan masalah yang harus dipecahkan kami usulkan ke Kota, asalkan sesuai kriteria yang dikeluarkan oleh Bappeda.” (wawancara tanggal 6 Mei 2008).

Hasil akhir Musrenbang Kecamatan berupa Rencana Pembangunan Tahunan Kecamatan yang disampaikan kepada Bappeda. Dokumen tersebut hanya ditandatangani oleh Camat, sedangkan masyarakat tidak ikut mengetahui.

Tabel : 4.4  
Perbedaan Penyelenggaraan Musrenbang Kecamatan di Kota Magelang dengan Pedoman Umum Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Tahun 2007

NO	INDIKATOR	KOTA MAGELANG	SEB BAPPENAS - DEPDAGRI
1	Penyelenggara	Pemerintah Kecamatan	Panitia merupakan gabungan dari unsur birokrasi dan masyarakat
2	Peserta	Wakil Kelurahan ditentukan oleh Kepala Kelurahan, tokoh masyarakat yang ditentukan oleh Camat, SKPD dan unsur DPRD	Wakil kelurahan ditentukan oleh peserta musyawarah kelurahan, peserta dari birokrasi, partai politik, unsur DPRD, perguruan tinggi, ormas, swasta yang ditentukan oleh panitia dan SKPD.
3	Pimpinan Musyawarah	Camat	Dipilih oleh peserta musyawarah
4	Dialog	Komunikasi satu arah, dari masyarakat menyampaikan usulan kegiatan	Terjadi komunikasi dua arah, dari aparat menyampaikan hasil analisis potensi, sasaran dan prioritas, masyarakat menyampaikan usulan kegiatan
5	Pengambilan Keputusan	Penentuan hasil akhir ditentukan oleh aparat pemerintah Kecamatan.	Melalui bargaining dengan membentuk komisi-komisi untuk menentukan prioritas usulan kegiatan. Penetapan hasil akhir melalui sidang pleno.

Sumber : *Wawancara Panitia Musrenbang*

Hasil perbandingan penyelenggaraan Musrenbang dengan peraturan yang berlaku yaitu SEB Bappenas dan Depdagri tersaji dalam Tabel 4.4. Dari hasil perbandingan tersebut dapat disimpulkan bahwa partisipasi di Musrenbang Kecamatan Kota Magelang masih bersifat semu, karena birokrasi lebih dominan daripada masyarakat dalam penyelenggaraan, penentuan peserta dan penentuan pimpinan musyawarah, dialog belum bersifat dua arah serta hasil akhir ditentukan oleh aparat kecamatan.



### c. Partisipasi dalam Pra Musrenbangda Kota

Forum SKPD atau sering disebut juga sebagai Pra Musrenbangda Kota adalah sebagai forum untuk memaduserasikan antara usulan kegiatan pembangunan dari kecamatan, masing-masing SKPD perangkat daerah dan dari berbagai sumber lainnya. Untuk kelancaran pelaksanaan koordinasi perencanaan pembangunan daerah tahun anggaran 2007, Kepala Daerah telah mengeluarkan Keputusan Walikota Magelang Nomor 050/0304/310/2007 Tanggal 20 Januari 2007 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Perencanaan Pembangunan Daerah yang mempunyai tugas :

- 1) Mengarahkan agar pelaksanaan rangkaian keseluruhan kegiatan forum SKPD berjalan secara demokratis, partisipatif, transparan, efisien dan efektif.
- 2) Merumuskan rencana program dan kegiatan pembangunan tahun anggaran 2007 agar sesuai dengan visi dan misi kota.
- 3) Mengarahkan berbagai usulan kegiatan dari SKPD agar sesuai dengan pagu indikatif anggaran tahun 2007.

Susunan keanggotaan Tim Koordinasi Perencanaan Pembangunan Daerah ini terdiri dari Tim Pengarah dan Tim Teknis. Komposisi dari tim tersebut terlihat dalam tabel 4.5. Tim Pengarah terdiri dari pejabat politik yaitu Walikota dan Wakil Walikota, birokrasi terdiri dari para Kepala SKPD (Sekretariat, Badan, Dinas, Kantor).

Tabel : 4.5  
Komposisi Tim Koordinasi Perencanaan Pembangunan Daerah  
Kota Magelang Tahun Anggaran 2007

NO	JABATAN	KELOMPOK AKTOR		
		PEJABAT POLITIK	BIROKRASI	MASYARAKAT
1	Tim Pengarah	2	3	-
2	Tim Teknis		33	-
	Jumlah	2	36	-
	Persentase (%)	5,55	94,45	-

Sumber: *Keputusan Walikota Magelang Nomor 050/0304/310/2007 Tanggal 20 Januari 2007*

Dalam pelaksanaan pra Musrenbangda Kota peserta yang hadir terdiri dari wakil kecamatan (Camat, Kasi Pembangunan beserta staf), seluruh wakil SKPD, dari masyarakat diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Lembaga Pengabdian Masyarakat (LPM), Perguruan Tinggi, Organisasi Profesi dan Pemerintah Pusat yang diwakili oleh instansi vertikal.

Sebelum Pra Musrenbangda Kota dilaksanakan setiap SKPD menyusun Rencana Pembangunan Tahunan SKPD berdasarkan hasil Musrenbang Kecamatan, hasil pengamatan petugas lapangan serta kebijakan dari pimpinan SKPD maupun pimpinan daerah. Hal tersebut seperti disampaikan oleh Kabag Tata Usaha Dinas Pekerjaan Umum (DPU) yaitu:

“Usulan kegiatan tidak hanya mendasarkan kepada Musrenbang Kecamatan saja tetapi juga berdasarkan hasil survey dari dinas kami (petugas lapangan) maupun kebijakan pimpinan kita”. (wawancara tanggal 6 Mei 2008).

Untuk Dinas Pertanian usulan kegiatan lebih dominan diperoleh dari para PPL (petugas penyuluh lapangan) sedangkan dari sub-sub dinas pertanian hanya mengusulkan kegiatan-kegiatan yang sifatnya rutin diadakan setiap tahun. Hasil akhir berupa Rencana Pembangunan Tahunan Kecamatan (rencana kerja tahunan) yang akan dibahas dalam Pra Musrenbangda Kota.

Meskipun pihak SKPD menyatakan bahwa usulan kegiatan timbul dari pengamatan petugas di lapangan, hasil Musrenbang Kecamatan dan kebijakan pimpinan, namun setelah kami konfirmasi kepada beberapa RW dan Kelurahan ternyata pengamatan di lapangan belum sepenuhnya dilakukan oleh pihak Satuan Kerja Perangkat Daerah. Hal tersebut seperti dinyatakan Ketua RW 12 Kelurahan Tidar Selatan Kecamatan Magelang Selatan yang selengkapnya sebagai berikut :

“Sebelum ada reformasi tahun 1998 lalu, kegiatan PPL (Petugas Penyuluh Lapangan) dilakukan sebulan sekali yang dilaksanakan di setiap Kelurahan dengan menempati RW yang ditunjuk secara berganti-ganti. Setelah ada reformasi, kegiatan tersebut jarang dilaksanakan karena takut di demo. Sampai sekarang PPL jarang turun ke bawah, kecuali kalau diundang.” (wawancara tanggal 6 Mei 2008)

Dialog dalam Pra Musrenbangda Kota dilaksanakan dalam dua tahap yaitu Sidang paripurna dan diskusi kelompok (fokus group discusion) sesuai dengan rumpun atau bidang kewenangan masing-masing. Sidang paripurna berisi paparan dari masing-masing Kecamatan dengan maksud untuk ditanggapi oleh seluruh peserta sidang dengan harapan agar usulan tersebut dapat diakomodasi oleh SKPD. Selanjutnya dilakukan diskusi kelompok yang diisi dengan paparan oleh SKPD untuk ditanggapi oleh wakil kecamatan dan peserta lainnya. Hal tersebut sesuai

dengan pernyataan Kasi Pembangunan Kecamatan Magelang Tengah sebagai berikut :

“Setelah Musrenbang Kecamatan lalu hasil Musrenbang tersebut dipresentasikan Camat di Kota dengan dinas terkait dan hasil berikutnya dibahas wakil dari kecamatan dengan Dinas Kota.” (wawancara tanggal 6 Mei 2008)

Kemitraan dalam penyelenggaraan Pra Musrenbang Kota masih bersifat *subordinate union of partnership*, karena kedudukan wakil kecamatan masih berada di bawah aparat SKPD. Dalam perencanaan ini wakil kecamatan hanya dilibatkan dalam proses pengidentifikasian usulan kegiatan, sedangkan aparat SKPD mempunyai kewenangan mulai proses pengidentifikasian, perumusan, penilaian dan pemilihan usulan kegiatan untuk tingkat kota. Usulan dari Kecamatan tidak berdiri sendiri, tapi merupakan salah satu unsur dari usulan SKPD.

Dialog dalam Pra Musrenbang Kota belum efektif, karena SKPD lebih dominan daripada wakil Kecamatan. Hal tersebut seperti dikatakan oleh anggota Tim Pelaksana Musrenbang yang berperan sebagai penyelenggara Pra Musrenbang Kota yaitu :

“Dalam melakukan pepaduserasian SKPD terlalu dominan dibandingkan dengan wakil dari Kecamatan. Pada saat kecamatan melakukan ekspose, SKPD sangat kritis menanggapi, namun bila SKPD melakukan ekspose justru wakil kecamatan diam saja tidak menanggapi.” (Hasil wawancara tanggal 6 Mei 2008)

Kondisi ini dibenarkan oleh peserta dari LSM Waskita menanggapi peran masing-masing peserta sebagai berikut :

“Dalam proses diskusi pihak Kecamatan masih bersifat *ewuh pakewuh* terhadap Dinas. Kalau LSM langsung mempertanyakannya dengan tegas, sehingga membuat diskusi lebih hidup.” (wawancara tanggal 7 Mei 2008)

Kondisi ini terjadi karena posisi tawar pihak Kecamatan yang lebih rendah dibandingkan SKPD. Kecamatan hanya sebagai unsur pelaksana dari SKPD. Kebijakan tentang pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan kepada Kecamatan yang tertuang dalam Keputusan Walikota Magelang Nomor 800/7/2003 tanggal 15 Juni 2003 belum efektif, seperti disampaikan oleh Kasi Pembangunan Kecamatan Magelang Utara yaitu :

“Pelimpahan kewenangan dari Kota ternyata tidak didukung dengan penyediaan SDM, sarana dan prasarana apalagi anggaran. SKPD merasa kedudukannya lebih tinggi daripada Kecamatan. Pengalaman masa lalu kita sudah memberikan masukan, tetapi masukan tersebut tidak banyak mengubah keadaan.” (wawancara tanggal 7 Mei 2008)

Pengambilan keputusan tidak dilakukan secara *bargaining*, karena hanya dilakukan oleh pihak birokrasi yaitu SKPD dan Bappeda, tanpa melibatkan lagi peserta lainnya baik wakil dari kecamatan, tokoh masyarakat, organisasi sosial maupun dari LSM. Dalam forum tersebut para peserta juga tidak merumuskan dan memutuskan kriteria untuk menyeleksi usulan kegiatan. Kriteria untuk memaduserasikan kegiatan berpedoman kepada Pedoman Penyusunan Kegiatan Tahunan Daerah yang dikeluarkan oleh Bappeda serta berdasarkan pengamatan dari masing-masing Pengampu Kecamatan yang dijabat oleh para Kepala Sub Bidang di lingkungan Bappeda Kota Magelang, seperti disampaikan oleh Pengampu Kecamatan yaitu :

“Dalam menyeleksi usulan kegiatan kami menggunakan kriteria Pedoman Penyusunan Kegiatan Tahunan Daerah serta disesuaikan dengan pengamatan kami di lapangan”.(wawancara tanggal 7 Mei 2008)

#### **d. Partisipasi dalam Musrenbangda Kota**

Musrenbangda Kota adalah forum untuk memaduserasikan (sinkronisasi) usulan program / kegiatan pembangunan dari seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah dan dari berbagai aspirasi masyarakat. Tujuan Musrenbangda Kota adalah menghasilkan kesepakatan di antara pelaku pembangunan (*stake holders*) atas program / kegiatan dan rencana anggaran yang memerlukan pembiayaan dari APBD Kota, APBD Propinsi dan APBN dengan harapan agar rencana program/kegiatan yang direncanakan dapat mengakomodir aspirasi masyarakat.

Peserta Musrenbangda Kota terdiri dari Pimpinan Daerah, unsur DPRD, wakil dari Pemerintah Propinsi (Bappeda Propinsi), SKPD, Kecamatan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Lembaga Pengabdian Masyarakat (LPM), Perguruan Tinggi, serta Instansi vertikal.

Musrenbangda Kota diselenggarakan pada tanggal 16 Maret 2007 untuk acara pembukaan dan sidang pleno yang kemudian dilanjutkan dengan diskusi kelompok sampai dengan tanggal 18 Maret 2007. Sidang Pleno yang berisi paparan Kepala Bappeda tentang (1) Isu-isu strategis dan prioritas pembangunan tahun 2007, (2) Hasil pepaduserasian antara usulan kegiatan pembangunan dari perencanaan partisipatif di kecamatan dan masing-masing SKPD dan (3) perkiraan kemampuan pendanaan APBD Tahun 2007. Dalam sidang pleno ini para peserta diberikan kesempatan untuk menanggapi paparan tersebut.

Musrenbangda Kota sebagai forum tertinggi perencanaan di tingkat Kota ternyata hanya bersifat seremonial dan menjadi antiklimaks dari suatu perencanaan yang dimulai dari bawah ini. Keterlibatan para pejabat politik maupun pejabat birokrasi dalam forum yang akan

menghasilkan suatu keputusan strategis ini justru sangat kurang. Pejabat politik (unsur DPRD) dan Pejabat birokrasi (Walikota, Wakil Walikota, Sekretaris Daerah, dan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah) umumnya hanya hadir pada saat acara pembukaan saja, sedangkan pada saat diskusi kelompok tidak hadir lagi.

Musrenbangda Kota juga belum melibatkan organisasi kemasyarakatan, asosiasi profesi, kalangan dunia usaha, golongan masyarakat marginal, yayasan lembaga konsumen, komite sekolah, organisasi kepemudaan dan lainnya. Hal tersebut seperti disampaikan oleh peserta dari LSM Rotari Club yang mengatakan:

“Saya pikir musrenbang kota bukan hanya untuk konsumsi orang-orang dinas (birokrasi) saja. Namun kenyataannya unsur ini lebih mendominasi. Saya yang ikut berdiskusi di kelompok kesehatan tidak melihat kehadiran Yayasan Lembaga Konsumen atau kelompok sektoral lainnya.” (wawancara tanggal 7 Mei 2007)

Atas hal tersebut Kepala Sekretariat Bappeda menyatakan:

“Sesuai surat edaran kami melibatkan LSM dan perguruan tinggi dalam pelaksanaan musrenbang. Kami juga telah berupaya untuk mengundang Kadin, Perbankan, namun kami menyadari memang secara detail musrenbang belum melibatkan masyarakat luas.” (wawancara tanggal 7 Mei 2008)

Sesi diskusi kelompok yang terdiri dari lima kelompok yaitu Bidang Kesehatan, Bidang Pendidikan, Bidang Ekonomi, Bidang Fisik dan prasarana, dan Bidang Pemerintahan Umum. Diskusi kelompok dipimpin oleh Kepala Bidang Bappeda yang bertugas menyampaikan butir-butir pokok materi dan membuat kesimpulan dari materi yang dibahas. Dalam sesi ini peserta menanggapi materi tersebut untuk bahan penyempurnaan.

Dialog dalam Musrenbangda Kota belum efektif karena tidak sepenuhnya diikuti oleh para peserta. Pada saat diskusi kelompok yang membahas draft program/kegiatan SKPD sebagian besar dari para peserta justru meninggalkan ruangan. Diskusi kelompok hanya dipimpin oleh Kepala Bidang Bappeda (pejabat eselon III), sedangkan Kepala SKPD hanya hadir pada saat paparan program/kegiatan Satuan Kerjanya. Hal tersebut seperti disampaikan oleh LSM Waskita sebagai berikut:

“Pada saat dimulai pesertanya banyak yang ikut, namun pada saat diskusi kelompok hanya sedikit yang ikut, justru kebanyakan yang hadir adalah Panitia. Para pejabat yang tetap mengikuti terutama yang mendapat tugas untuk memimpin diskusi dari Bappeda.” (wawancara tanggal 7 Mei 2008)

Para peserta dari LSM dan LPM cukup aktif dalam mengikuti diskusi sampai kegiatan tersebut berakhir dengan mengkritisi usulan program dan kegiatan yang diajukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah, namun keterlibatannya sudah terlambat. Peserta dari LSM Rotari Club menyatakan:

“Pada Forum ini yang kami lakukan tinggal mengkritisi yang sudah ada, sehingga susah untuk mengubah program yang telah diusulkan. Yang kami kritisi hanya bersifat global, sedangkan yang detail sudah tidak mungkin lagi.” (wawancara tanggal 7 Mei 2008)

Meskipun cukup aktif, namun keterlibatan LSM dan LPM kurang mewakili kepentingan masyarakat karena sebelumnya tidak ada komunikasi dengan masyarakat. Hal tersebut disadari oleh LSM Fobes seperti pernyataannya:

“Kami tidak terlibat dalam Musrenbang Kelurahan/Kecamatan, sehingga kami tidak mengetahui aspirasi masyarakat yang berkembang didalamnya”. (wawancara tanggal 7 Mei 2008)

Sudut pandang yang berbeda terhadap perencanaan pembangunan, mengakibatkan usulan dari LSM masih sulit ditindaklanjuti oleh



Pemerintah Kota. Birokrasi lebih cenderung menganggap perencanaan sebagai pepaduserasian usulan kegiatan yang akan diajukan anggarannya, sedangkan pihak LSM menganggap bahwa perencanaan adalah upaya untuk merumuskan strategi untuk mengatasi masalah, seperti yang disampaikan oleh LSM Waskita sebagai berikut :

“Kami mengkritisi berangkat dari permasalahan, namun ternyata dalam musrenbang yang dibahas adalah usulan kegiatan, jadi usulan kami menjadi tidak nyambung.” (wawancara tanggal 7 Mei 2008)

Meskipun tujuan dari Musrenbangda Kota ini adalah menghasilkan kesepakatan diantara pelaku pembangunan atas program/kegiatan, namun pengambilan keputusan akhir tidak dilakukan melalui sidang paripurna. Pengambilan keputusan tidak dilakukan secara *bargaining* antar para peserta, karena hanya dilakukan oleh Bappeda. Keputusan tersebut selanjutnya dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

#### **e. Partisipasi dalam Perumusan Kebijakan Umum dan Anggaran**

Tujuan ditetapkannya Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA) adalah untuk mewujudkan pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai pedoman dalam penyusunan APBD (perencanaan operasional).

Untuk mengantisipasi perubahan lingkungan yang dapat menghambat atau mendorong pencapaian tujuan, Pemerintah Daerah maupun DPRD masing-masing telah melakukan penjaringan aspirasi masyarakat. Penjaringan oleh Pemerintah Daerah melalui Musrenbang, sedangkan penjaringan aspirasi oleh DPRD melalui forum Penjaringan Aspirasi Masyarakat untuk Penyusunan APBD. Peran DPRD adalah

menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Untuk kepentingan penyusunan APBD, peran tersebut dilakukan melalui forum Penjaringan Aspirasi Masyarakat untuk Penyusunan APBD. Mekanisme penjaringan aspirasi yang dilakukan oleh DPRD diselenggarakan pada seluruh kecamatan di wilayah Kota Magelang. Para peserta yang diundang dalam forum ini ditentukan oleh Birokrasi Kecamatan yang meliputi Muspika Kecamatan, Kepala Kelurahan, LPM, PKK, tokoh masyarakat dan instansi pemerintah terkait. Penjaringan aspirasi ini diarahkan untuk menjaring usulan-usulan kegiatan dari masyarakat sebagai bahan penyusunan APBD.

Penjaringan aspirasi masyarakat hanya menempuh jalur birokrasi, yaitu melalui kecamatan dengan komposisi peserta musrenbang yang diselenggarakan oleh birokrasi. Penjaringan aspirasi masyarakat belum melibatkan organisasi yang bersifat sektoral seperti organisasi kemasyarakatan, asosiasi profesi, kalangan dunia usaha, golongan masyarakat marginal, yayasan lembaga konsumen, komite sekolah, organisasi kepemudaan dan lainnya. Hasil penjaringan aspirasi tersebut didiskusikan dalam tingkat Komisi di DPRD Kota Magelang sesuai dengan bidang kewenangannya yaitu Komisi A Bidang Pemerintahan, Komisi B Bidang Ekonomi dan Keuangan, Komisi C Bidang Pembangunan. Hasil penjaringan aspirasi masyarakat tersebut disajikan dalam bentuk Pokok-pokok Pikiran DPRD.

Selanjutnya Pokok-pokok pikiran DPRD diserahkan kepada Tim Anggaran Eksekutif yang terdiri dari Walikota, Wakil Walikota, Sekretaris Daerah, dan Asisten.

Sekretaris Daerah selaku Tim Pengarah dan Bappeda, DPKKD dan Bagian Organisasi Sekretariat Daerah selaku Tim Teknis. Tim Teknis melakukan pepaduserasian antara hasil Musrenbangda dengan Pokok-pokok pikiran DPRD dengan hasil akhir berupa rancangan KUA. Selanjutnya rancangan KUA diserahkan kepada Tim Pengarah untuk dibahas menjadi rancangan akhir KUA. Tim Anggaran Eksekutif menyerahkan dan membahas rancangan akhir KUA bersama-sama DPRD melalui Panitia Khusus (Pansus) KUA. Hasil akhir pembahasan dituangkan dalam Nota Kesepakatan KUA yang ditanda tangani oleh Walikota dan Ketua DPRD. Secara formal KUA dituangkan dalam Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota Magelang dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Magelang Nomor 11 a Tahun 2006.

Penyusunan KUA belum bersifat partisipatif dan lebih bersifat representatif elitis, karena hanya melibatkan pejabat politik yang diwakili oleh Pansus DPRD dengan Birokrasi yang diwakili oleh Tim Anggaran Eksekutif tanpa melibatkan unsur masyarakat. Hasil rumusan KUA juga tidak disampaikan kembali kepada masyarakat, sehingga masyarakat tidak mengetahui apakah arah kebijakan memang telah sesuai dengan aspirasi masyarakat atau belum.

#### **f. Partisipasi dalam Perumusan Strategi dan Prioritas**

Untuk menindaklanjuti KUA, ditetapkan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) APBD. Seperti halnya penyusunan KUA, rancangan PPA disusun oleh Tim Anggaran Eksekutif yang terdiri dari Walikota, Wakil Walikota, Sekretaris Daerah, Asisten Sekretaris Daerah selaku Tim Pengarah dan Bappeda, DPKKD dan Bagian Organisasi Setda selaku Tim

Teknis. Selanjutnya rancangan PPA diserahkan kepada Tim Pengarah untuk dibahas menjadi rancangan akhir PPA. Tim Anggaran Eksekutif menyerahkan dan membahas rancangan akhir PPA bersama-sama dengan DPRD melalui Panitia Khusus (Pansus) KUA dan PPA. Hasil akhir pembahasan dituangkan dalam Nota Kesepakatan Prioritas dan Plafon Anggaran antara Pemerintah Kota Magelang dengan DPRD Kota Magelang dengan Nomor 13 Tahun 2006 Tanggal 14 Desember 2006.

Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran APBD belum bersifat partisipatif dan lebih bersifat representatif elitis, karena hanya melibatkan pejabat politik yang diwakili oleh Pansus DPRD dengan birokrasi yang diwakili oleh Tim Anggaran Eksekutif tanpa melibatkan masyarakat. Hasil rumusan Prioritas dan Plafon Anggaran juga tidak disampaikan kembali kepada masyarakat, sehingga masyarakat tidak mengetahui apakah program yang dihasilkan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

#### **g. Partisipasi dalam Penyusunan Anggaran**

Proses penyusunan anggaran terdiri beberapa tahap-tahap sebagai berikut:

- 1) Walikota menyampaikan Instruksi Anggaran kepada SKPD sebagai dasar penyusunan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). Instruksi Anggaran disusun berdasarkan hasil Musrenbang. Instruksi Anggaran dituangkan dalam Instruksi Nomor 903/402/310 Tanggal 20 Desember 2006 tentang Penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Kota Magelang Tahun Anggaran 2007. Instruksi Anggaran tersebut berisi informasi tentang (a) Kebijakan Umum Anggaran APBD Tahun Anggaran 2007, (b) PPA - APBD Tahun

Anggaran 2007, (c) Prediksi Keuangan Daerah Tahun Anggaran 2007 dan (d) Plafonisasi Rencana APBD (Plafonisasi Program dan Kegiatan ) Tahun Anggaran 2007.

- 2) SKPD menyusun RASK berdasarkan Instruksi Anggaran. RASK memuat informasi tentang kegiatan dan lokasi kegiatan serta nilai anggaran yang diajukan untuk membiayainya. Kegiatan dan lokasi kegiatan dalam RASK berdasarkan usulan yang telah dipaduserasikan dalam Musrenbang. Selanjutnya RASK diserahkan kepada Tim Anggaran Eksekutif.
- 3) Tim Anggaran Eksekutif mengadakan evaluasi terhadap RASK yang diajukan oleh SKPD. RASK dirangkum menjadi Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).
- 4) Tim Anggaran Eksekutif mengajukan RAPBD kepada DPRD melalui Panitia Anggaran. Tugas dari Panitia Anggaran yaitu memberikan saran dan pendapat kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan APBD sebelum ditetapkan dalam Rapat Paripurna.
- 5) Rapat kerja antara Panitia Anggaran dengan Tim Anggaran Eksekutif untuk sinkronisasi program/kegiatan antara pandangan legislatif dengan pandangan eksekutif.
- 6) *Public hearings* (rapat dengar pendapat) dengan masyarakat untuk memperoleh masukan guna penyempurnaan terhadap RAPBD.
- 7) Rapat kerja pembahasan RAPBD antara Komisi DPRD dengan SKPD terkait Pembahasan RAPBD berdasarkan komisi yang ada di DPRD yaitu pemerintahan, ekonomi dan keuangan, pembangunan dan sosial kemasyarakatan.

- 8) Rapat paripurna penyampaian Pengantar Nota Keuangan RAPBD oleh Walikota. Nota Keuangan berisi informasi tentang Kondisi dan Kebijakan Anggaran Pendapatan Daerah, Kondisi dan Kebijakan Anggaran Belanja Daerah, Kondisi dan Kebijakan Anggaran Pembiayaan.
- 9) Rapat paripurna pemandangan umum fraksi DPRD atas penyampaian Nota Pengantar APBD.
- 10) Rapat paripurna jawaban atas pemandangan umum fraksi oleh Walikota.
- 11) Rapat Paripurna pendapat akhir fraksi
- 12) Rapat paripurna persetujuan dan penetapan APBD. APBD Pemerintah Kota Magelang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007.

Penyusunan APBD belum bersifat partisipatif karena hanya melibatkan pejabat politik dan birokrasi, belum melibatkan masyarakat secara aktif di dalamnya. Dari 11 (sebelas) tahap penyusunan anggaran diatas, hanya tahap *public hearings* saja yang melibatkan masyarakat, sedangkan dalam tahap yang lainnya belum melibatkan masyarakat secara langsung. Prosedur ini ditempuh dengan alasan sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang pada pokoknya menyatakan bahwa kecuali untuk *public hearings* dan rapat paripurna, seluruh rapat DPRD bersifat tertutup yang hanya melibatkan DPRD dengan birokrasi. Mengenai pelibatan masyarakat tersebut , aktivis LSM Waskita memberikan pendapatnya:

“Didalam proses penyusunan APBD, kami hanya dilibatkan pada saat *public hearings*, hal ini tentunya tidak efektif lagi untuk dapat mengubah rancangan APBD.” (wawancara tanggal 7 Mei 2008)

*Public hearings* ini menjadi tidak efektif, karena masyarakat hanya berperan dalam memberikan masukan, namun tidak diberikan peran dalam pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan terpenting dilakukan pada saat rapat komisi, di mana sering terjadi tarik ulur kepentingan antara pihak legislatif dengan eksekutif dalam merumuskan, menilai dan memilih usulan program, kegiatan serta nilai anggaran. Pihak legislatif umumnya merumuskan, menilai dan memilih program, kegiatan serta nilai anggarannya berdasarkan hasil Penjaringan Aspirasi Masyarakat untuk Penyusunan APBD, sedangkan di sisi lain pihak eksekutif merumuskan, menilai dan memilih program, kegiatan serta nilai anggarannya berdasarkan hasil Musrenbang.

Pengambilan keputusan akhir dilakukan secara *bargaining* hanya antara legislatif dan eksekutif tanpa melibatkan masyarakat. Akibatnya hasil kesepakatan Musrenbang yang telah dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) menjadi dilanggar untuk kepentingan tawar-menawar politik tersebut. Hal tersebut dijumpai dengan adanya kegiatan baru yang muncul di luar hasil Musrenbangda Kota dan adanya perubahan lokasi yang tidak sesuai dengan lokasi yang tercantum dalam hasil Musrenbangda Kota seperti tersaji dalam tabel 4.19.

## **2. Kualitas Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah**

### **a. Kemampuan untuk Menjawab Kebutuhan Masyarakat**

Proses pengidentifikasian kebutuhan masyarakat dimulai dari musyawarah di tingkat Rukun Warga (RW), dengan materi musyawarah

menyangkut kemasyarakatan dalam lingkup RW. Usulan kegiatan tersebut dapat dikategorikan dalam kegiatan pembangunan fisik dan kegiatan non fisik. Hasil pengambilan keputusan tersebut dituangkan ke dalam Rencana Pembangunan Tahunan Rukun Warga dengan contoh tersaji dalam tabel 4.7.

Tabel : 4.7.  
Contoh Rencana Pembangunan Tahunan Rukun Warga 1  
Kelurahan Tidar Selatan Kec Magelang Selatan

NO	KEGIATAN (PEMB FISIK)	LOKASI	VOLUME	DANA	SUMBER DANA
1	Pavingisasi	RT 2	12 m	1.200.000	APBD
2	Normalisasi selokan	RT 6	125 m	500.000	Swadaya
3	Pembangunan Regol Makam	RT 5	400 m	30.000.000	APBD
4	Betonisasi	RT 6	50 m	2.000.000	APBD
5	Pembuatan lapangan voly	RT 1	1 paket	2.000.000	APBD
6	Talud selokan	RT 4	400 m	20.000.000	APBD
	JUMLAH			55.700.000	

NO	KEGIATAN (PEMB NON FISIK)	LOKASI	VOLUME	DANA	SUMBER DANA
1	Bantuan alat perajang ketela	RT 1	2 unit	8.000.000	APBD
2	Bantuan alat cetak krupuk	RT 6	5 unit	10.500.000	APBD
3	Sosialisasi Flu burung	RT 12	1 keg	5.000.000	APBD
4	Kursus Komputer	RT 8	1 paket	2.000.000	APBD
5	Kursus bengkel	RT 2	1 paket	2.000.000	APBD
	JUMLAH			27.500.000	

*Sumber:* Rencana Pembangunan Tahunan Rukun Warga 1 Kelurahan Tidar Selatan Kec Magelang Selatan

Selanjutnya dalam Musrenbang Kelurahan, Rencana Pembangunan Tahunan Rukun Warga tersebut dirangkum oleh Kepala Kelurahan menjadi Rencana Pembangunan Tahunan Kelurahan dengan format seperti tabel 4.8



Tabel : 4.8.  
Format Rencana Pembangunan Tahunan Kelurahan

NO	KEGIATAN	VOLUME	LOKASI		DANA	SUMBER DANA
			RW	RT		

Sumber: *Pedoman Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah Kota Magelang.*

Materi musyawarah belum mencerminkan permasalahan riil yang dihadapi masyarakat Kelurahan setempat. Usulan kegiatan belum diarahkan untuk memecahkan permasalahan, namun lebih cenderung diarahkan kepada upaya penggalangan dana baik berupa swadaya masyarakat, pemerintah Kelurahan maupun dari dana APBD terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana fisik. Ketua LPM Kelurahan Kedungsari Kecamatan Magelang Utara memberikan tanggapannya sebagai berikut:

“Usulan kegiatan tidak diarahkan untuk menyelesaikan permasalahan, namun lebih cenderung diarahkan kepada penggalangan dana (pemenuhan anggaran), sehingga usulan yang mengemuka umumnya adalah pembangunan jalan, saluran, gapura serta balai pertemuan.” (wawancara tanggal 8 Mei 2008).

Kepala Seksi Pembangunan Kelurahan Kedungsari Kecamatan Magelang Utara membenarkan kondisi tersebut dengan pernyataannya sebagai berikut :

“Masyarakat belum mampu untuk mendefinisikan masalah, bagi mereka tidak tersedianya dana itulah masalahnya.” (wawancara tanggal 8 Mei 2008).

Usulan kegiatan belum mengarah kepada permasalahan pokok masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, kesejahteraan

sosial dan lain-lain, seperti disampaikan oleh salah satu tokoh masyarakat peserta musrenbang di Kelurahan Kedungsari Kecamatan Magelang Utara sebagai berikut :

“Diskusi hanya diarahkan untuk membicarakan masalah pembangunan fisik. Permasalahan mengenai masalah kesehatan, penyakit, rumah sehat, anak putus sekolah, keluarga berencana tidak dibicarakan dalam forum itu.” (wawancara tanggal 8 Mei 2008)

Seperti terlihat dalam tabel 4.7 dan tabel 4.8, setiap usulan-usulan kegiatan tidak disertai dengan deskripsi tentang permasalahan yang melatarbelakanginya. Mengenai hal ini, Ketua LPM Kelurahan Rejowinangun Utara Kecamatan Magelang Tengah menyampaikan pendapatnya :

“Kami telah berupaya untuk mendorong dipetakkannya masalah dulu, baru usulan kegiatan dirumuskan. Namun masyarakat kurang menerima model ini karena ketidakmampuan mereka untuk mendefinisikan masalah”. (wawancara tanggal 8 Mei 2008).

Beberapa penyebab miskinnya substansi usulan kegiatan dalam Musrenbang Kelurahan adalah :

- 1) Kepala Kelurahan dan perangkatnya belum mampu menjadi fasilitator yang dapat mendorong masyarakat untuk mempunyai kemampuan dalam mengidentifikasi masalah, menetapkan prioritas serta menemukan cara yang paling memuaskan untuk memecahkan masalah tersebut. Fungsi Kepala Kelurahan dan perangkatnya masih sebatas sebagai penampung aspirasi saja.
- 2) Tidak adanya informasi yang memadai dari pemerintah daerah yang berupa isu-isu strategis, arah kebijakan dan prioritas yang *up to date* serta alokasi dana baik sektoral maupun kewilayahan yang akan menjadi bahan referensi bagi masyarakat untuk mengusulkan kegiatannya.

- 3) Kurangnya responsifitas Pemerintah Kota Magelang dalam menanggapi usulan masyarakat di masa lalu. Hal tersebut seperti disampaikan oleh Ketua RT Nambangan Kelurahan Rejowinangun Utara Kecamatan Magelang Tengah yaitu :

“Dalam musyawarah kami hanya membahas masalah lingkungan saja, untuk masalah Kota jarang kami bicarakan, karena pengalaman masa lalu usulan yang seperti ini kurang diperhatikan oleh Pemerintah Kota.” (wawancara tanggal 8 Mei 2008).

Demikian juga Kasi Pemerintahan Kelurahan Rejowinangun Utara Kecamatan Magelang Tengah mengatakan :

“Kalau menyampaikan *uneg-uneg* apa gunanya, karena masih ada atas dan atasnya lagi. Atasnya tersebut kurang bisa memahami harapan yang ada di bawah. 4 tahun saya pernah usul agar pelebaran jalan di Ujung Timur Jalan Telaga Warna, dilebarkan dengan maksud agar tidak sering terjadi kecelakaan. Namun sampai saat ini belum direalisasikan.” (wawancara tanggal 8 Mei 2008).

Miskinnya substansi dalam Musrenbang Kelurahan secara berjenjang berakibat berpengaruh terhadap usulan-usulan kegiatan yang mengemuka dalam Musrenbang Kecamatan. Usulan tersebut belum dapat menggambarkan permasalahan atau pemanfaatan potensi sesuai dengan kondisi serta karakteristik yang dimiliki oleh kecamatan, seperti yang diuraikan sebagai berikut:

- 1) Usulan kegiatan belum mencakup seluruh pelayanan dasar yang wajib disediakan oleh Pemerintah Kelurahan. Sebagai contoh, untuk bidang kesehatan hanya dua Kecamatan, mengusulkan kegiatan kesehatan, sedangkan satu kecamatan yaitu Magelang Selatan tidak mengusulkannya. Untuk bidang Pendidikan dan Kebudayaan dari yang mengusulkan kegiatan pendidikan hanya 1 kecamatan, sedangkan Kecamatan Magelang Utara dan Kecamatan Magelang Selatan tidak mengusulkannya .

2) Usulan belum sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh tiap-tiap kecamatan sesuai dengan Tata Ruang Wilayah Kota (RTRK) Magelang yaitu :

- a) Wilayah Magelang Utara sesuai dengan RTRK, akan dikembangkan beberapa sentral pendidikan (pendidikan tinggi), olah raga dan rekreasi serta bisnis penunjang kegiatan pendidikan.
- b) Wilayah Magelang Tengah sesuai dengan RTRK, akan dikembangkan beberapa sentra bisnis skala kota dan regional seperti pasar besar, pasar sayur sebagai penyangga daerah *hinterland*, pasar khusus onderdil motor dan mobil serta ruko dan swalayan modern.
- c) Wilayah Magelang Selatan sesuai dengan RTRK, akan dikembangkan sebagai pusat pemerintahan, perbankan, dan sebagian wilayah pinggiran di jadikan sentra industri kecil dan rumah tangga dan beberapa pusat jasa angkutan, terminal dan sub terminal.

Sistem perencanaan baru mengakomodasi usulan yang timbul secara hirarki melalui forum Musrenbang, namun belum memanfaatkan usulan masyarakat dari sumber lainnya yang timbul sehari-hari. Pemerintah Kota Magelang belum mempunyai mekanisme yang baku untuk menampung usulan atau masukan dari sumber lain yang berskala daerah/sektoral yang diperoleh dari aktivitas pemerintahan sehari-hari (*day to day administration*) . Kepala Kantor Informasi dan Kehumasan memberikan pernyataannya sebagai berikut :

“Satuan kerja yang khusus mengelola aspirasi masyarakat belum ada. Kantor Infokom berperan menyerap dan mengumpulkan informasi dari masyarakat baik secara langsung dan tidak langsung (melalui media massa) untuk selanjutnya disampaikan kepada pimpinan untuk

ditindaklanjuti. Namun kami tidak mendokumentasikannya secara komprehensif .“ (wawancara tanggal 9 Mei 2008).

Kondisi ini dibenarkan oleh Kepala Sekretariat Bappeda yang menyatakan bahwa dalam perencanaan pembangunan belum memanfaatkan informasi masyarakat yang berkembang sepanjang tahun khususnya yang dihimpun oleh Kantor Informasi dan Kehumasan.

Kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat melalui Musrenbang juga tidak seluruhnya diakomodasi oleh SKPD. Dari hasil dokumentasi semakin menguatkan bahwa terdapat perbedaan antara usulan kegiatan Musrenbang Kecamatan dengan usulan kegiatan dari SKPD seperti terlihat dalam tabel 4.9.

Tabel : 4.9

Perbandingan Usulan Kegiatan Kecamatan  
Kepada SKPD Dinas Perindustrian dan Perdagangan

NO	NAMA KEGIATAN	USULAN SAT KERJA	USULAN DLM MUSRENBANGKEC
1	Bantuan peralatan kpd industri kecil tahu	Kec Magelang Selatan	Kecamatan Magelang Utara Kecamatan Magelang Selatan Kecamatan magelang Tengah
2	Pelatihan pembuatan paket oleh-oleh khas daerah	Kecamatan Magelang Tengah	Kecamatan Magelang Utara Kecamatan Magelang Selatan Kecamatan magelang Tengah

Sumber : *Usulan Kegiatan Rencana Kerja dari Kecamatan kepada SKPD Disperindag Tahun 2007.*

Usulan kegiatan Bantuan peralatan indutri kecil tahu kesesuaian lokasi antara usulan SKPD dengan usulan Musrenbang Kecamatan hanya di Kecamatan Magelang Selatan, sedangkan kegiatan Pelatihan pembuatan

paket oleh-oleh khas daerah hanya di Kecamatan Magelang Tengah. Kasubag Perencanaan Kegiatan pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan menyampaikan pendapatnya yaitu:

“Usulan masyarakat belum sesuai dengan prioritas Dinas. Khusus untuk bantuan kepada industri kecil, bukan untuk keperluan industri kecil pembuatan tahu. (wawancara tanggal 9 Mei 2008).

Kasi Pembangunan Kecamatan Magelang Utara memberikan tanggapannya sebagai berikut:

“Yang diprioritaskan Kecamatan belum tentu sama dengan yang diprioritaskan Kota. Usulan dari bawah masih dianggap keinginan bukan kebutuhan.” (wawancara tanggal 9 Mei 2008).

Kondisi lebih baik terjadi di Dinas Pekerjaan Umum. Dari 20 kegiatan hasil Musrenbang Kecamatan 14 (65 %) sudah direalisasikan sesuai dengan tempat, maksud dan tujuannya. Selengkapnya terlihat dalam tabel 4.10.

Kabag Tata Usaha DPU menyatakan:

“Usulan kegiatan tidak hanya mendasarkan kepada Musrenbang Kecamatan saja, tetapi juga berdasarkan hasil survey dari Tim (petugas lapangan) maupun kebijakan pimpinan.” (wawancara tanggal 10 Mei 2008).

Tabel : 4.10.

Usulan Musrenbang pada DPU Terhadap Kegiatan Tahun 2007 Yang  
Sesuai Usulan dari Kecamatan

NO	KEGIATAN / LOKASI YANG DIUSULKAN	MUSRENBANG KECAMATAN
1	Pengerukan walet kali kota Kemirirejo	Diusulkan
2	Pembuatan senderan Kali Bening di Meteseh	Tidak diusulkan
3	Pembuatan senderan Kali Bening di Jambon	Diusulkan
4	Pembuatan senderan Kali Bening di Cacaban	Diusulkan
5	Pemandian Umum di Wates	Diusulkan
6	Pemandian Umum di Kedungsari	Tidak diusulkan
7	Pemandian Umum di Rejowinangun Utara	Diusulkan
8	Pemandian Umum di Cacaban	Tidak diusulkan
9	Pemandian Umum di Kemirirejo	Diusulkan
10	Pebbaikan jalan aspal kampung Kramat	Diusulkan
11	Pebbaikan jalan aspal kampung Tidar	Diusulkan
12	Pebbaikan jalan aspal kampung Magelang	Tidak diusulkan
13	Pebbaikan jalan aspal kampung Potrobangsari	Diusulkan
14	Normalisasi saluran air Kemirirejo	Tidak diusulkan
15	Normalisasi saluran air Wates	Diusulkan
16	Normalisasi saluran air Rejo Selatan	Tidak diusulkan
17	Rehab sedang kantor Kelurahan Cacaban	Diusulkan
18	Rehab sedang kantor Kelurahan Magersari	Diusulkan
19	Rehab sedang kantor Kelurahan Tidar	Diusulkan
20	Rehab sedang kantor Kelurahan Wates	Diusulkan

Sumber : *Rekapitulasi Usulan Kegiatan Pembangunan dari Kecamatan kepada DPU Tahun 2007.*

Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA) APBD sebagai dokumen perencanaan, belum sepenuhnya mengakomodasi permasalahan-permasalahan yang timbul di wilayah Kota Magelang.

- a) Isu tentang Pedagang Kaki Lima (PKL) hanya diarahkan untuk pengendalian permukiman, sedangkan menurut Perda PKL disamping penataannya juga diarahkan untuk memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk mengembangkan usahanya dalam mendukung perkembangan sektor informal.

- b) Isu tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak mempunyai arah kebijakan yang jelas dan hanya diarahkan untuk meningkatkan kapasitas birokrasi dan profesionalisme aparat.
- c) Isu tentang peningkatan jumlah penduduk miskin, tidak diuraikan dengan jelas, apa kebijakan daerah untuk menangani kemiskinan tersebut.
- d) Isu tentang pengembangan kawasan strategis pada simpul ekonomi kota, belum pernah dievaluasi sampai sejauh mana capaiannya.

#### **b. Alur Perencanaan Pembangunan Tahunan**

Perencanaan pembangunan yang diterapkan di Kota Magelang Tahun Anggaran 2007 adalah perpaduan antara mekanisme perencanaan pembangunan dengan mekanisme penyusunan anggaran. Sistem perencanaan pembangunan yang diterapkan meliputi tahap-tahap:

- 1) Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang terdiri dari :
  - a) Musrenbang Kelurahan yang didahului dengan musyawarah di Rukun Warga,
  - b) Musrenbang Kecamatan,
  - c) Pra Musrenbangda Kota (forum SKPD),
  - d) Musrenbangda Kota,
- 2) Penyusunan Anggaran yang terdiri dari :
  - a) Penyusunan Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA) APBD,
  - b) Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) APBD ,
  - c) Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).



Mekanisme perencanaan pembangunan berpedoman pada Surat Edaran Bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1181/M.PPN/02/06 dan Nomor 050/244/SJ tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Forum Musrenbang. Musrenbang merupakan forum untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan yang menitikberatkan pada pembahasan untuk pepaduserasian (sinkronisasi) rencana kegiatan antara Pemerintah Daerah dan Masyarakat. Musrenbang dilaksanakan secara berjenjang mulai dari Musrenbang Kelurahan, Musrenbang Kecamatan dan diakhiri dengan Musrenbang Daerah Kota. Hasil akhir Musrenbang berupa Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan salah satu input untuk penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tahun anggaran 2007. Musrenbang dilaksanakan mulai bulan Januari 2006 sampai dengan bulan Maret 2006. Contoh hasil Musrenbang seperti tertuang dalam tabel 4.11.

Tabel : 4.11  
Hasil Musrenbang Tahun 2007 untuk SKPD Dinas Kesehatan

NO	KEGIATAN	PENANGGUNGJAWAB	PAGU INDIKASI (Rp.)
1	Pemberian bantuan pelayanan kesehatan masy miskin	Dinas Kesehatan	210.000.000,-
2	Lomba sekolah sehat	Dinas Kesehatan	7.000.000
3	Penyediaan sarana obat-obatan	Dinas Kesehatan	85.000.000,-
4	Peningk jumlah unit jaringan pelayanan kesehatan	Dinas Kesehatan	5.400.000,-
5	Pembinaan dukun bayi	Dinas Kesehatan	1.500.000,-

Sumber: *Rencana Kerja pemerintah Daerah Kota magelang tahun 2007.*

Musrenbang adalah proses pepaduserasian (sinkronisasi) rencana kegiatan yang dilakukan secara hirarki sesuai dengan jenjang pemerintahan dengan hasil akhir berupa rencana kegiatan yang selanjutnya sebagai dasar untuk menyusun RAPBD. Dilihat dari aktivitasnya yang

berisi serangkaian kegiatan mulai dari mengidentifikasi, merumuskan, menilai dan memilih kegiatan, maka Musrenbang dari sudut pandang perumusan kebijakan merupakan aktivitas *policy formulation*.

Mekanisme penyusunan anggaran berpedoman pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan APBD.

Mekanisme penyusunan anggaran dimulai dengan penyusunan Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA) APBD Tahun Anggaran 2007. Dokumen tersebut disusun dengan mengacu kepada tujuan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM-D), dengan mempertimbangkan masukan yang dihasilkan dari proses Musrenbang yang dilakukan oleh birokrasi seperti tertuang dalam dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), serta masukan masyarakat dari proses Penjaringan Aspirasi Masyarakat yang dilakukan oleh DPRD yang dituangkan dalam Pokok-pokok Pikiran DPRD. Isi ringkas dari penjaringan aspirasi masyarakat tersaji dalam tabel 4.12.

Tabel : 4.12  
Contoh Laporan Hasil Penjaringan Aspirasi Masyarakat  
Kecamatan Magelang Selatan

NO	KOMISI	URAIAN
1	KOMISI A	a. Peningkatan sarana prasarana pemerintahan Kecamatan Magelang Selatan. b. Peningkatan kapasitas aparatur kelurahan se kecamatan Magelang Selatan
2	KOMISI B	a. Peningkatan jalan kampung Tidar Selatan 4,5 Km b. Perbaikan saluran irigasi kali bening c. Rehab berat Kantor Kecamatan Magelang Selatan
3	KOMISI C	a. Peningkatan ketrampilan untuk usaha ekonomis produktif b. Bantuan modal bagi pengusaha kecil tahu tempe kel Tidar

Sumber: *Laporan Penjaringan Aspirasi Masyarakat oleh Anggota DPRD Kota Magelang Tahun 2007.*

Penjaringan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh DPRD lebih berorientasi untuk menjaring usulan kegiatan, bukan berorientasi pada pemetaan masalah yang dihadapi oleh masyarakat yang berguna untuk penyusunan *agenda setting*. Masukan yang diperoleh secara substansi sama dengan yang diperoleh oleh Pemerintah Daerah dalam Forum Musrenbang, sehingga terkesan terjadi duplikasi pekerjaan. Masukan yang diperoleh anggota DPRD masih miskin substansi seperti dinyatakan oleh anggota DPRD yaitu:

“Apa yang dibutuhkan masyarakat dengan apa yang dikeluhkan masyarakat kadang berbeda. Mereka umumnya hanya menyampaikan aspirasi berupa fisik, peningkatan kesejahteraan aparatur dan masalah krusial di lingkungannya.” (wawancara tanggal 11 Mei 2008 ).

Penjaringan aspirasi yang dilakukan oleh DPRD hanyalah penjaringan sesaat, dan bukan penjaringan atas seluruh isu yang sedang berkembang dan dibicarakan luas oleh masyarakat yang timbul dari aktivitas pemerintahan sehari-hari (*systemic agenda*). Dokumen yang dihasilkan berupa pokok-pokok pikiran DPRD belum merupakan agregasi kepentingan masyarakat yang berkembang pada saat kunjungan kerja, rapat dengar pendapat, penjaringan masa reses, penyaluran aspirasi langsung maupun yang melalui media massa. Pokok-pokok pikiran DPRD hanya menggambarkan aspirasi sesaat yang timbul pada saat Penjaringan Aspirasi Masyarakat dilakukan. Kondisi ini dibenarkan oleh salah satu Anggota DPRD yang menyatakan pendapatnya sebagai berikut:

“Semestinya anggota Dewan dan Pemerintah harus mampu merumuskan apa kebutuhan masyarakat tersebut. Namun kemampuan tersebut masih kurang.” (wawancara tanggal 11 Mei 2008).

Hasil penjaringan aspirasi masyarakat yang dipadukan dengan hasil Musrenbang menghasilkan dokumen KUA seperti tersaji dalam tabel 4.13.

Tabel : 4.13.  
Kebijakan Umum dan Anggaran APBD Tahun Anggaran 2007

Dengan mempertimbangkan permasalahan serta keterbatasan kemampuan sumber daya dan sumber dana daerah, maka prioritas pembangunan daerah Pemerintah Kota Magelang Tahun 2007 adalah sebagai berikut:

NO	URAIAN
1	<p>Menciptakan Kota Magelang yang aman dan damai, akan diwujudkan dengan prioritas pembangunan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Peningkatan kualitas kehidupan beragama.</li> <li>b. Peningkatan keamanan, ketertiban dan harmonisasi dalam kehidupan masyarakat.</li> <li>c. Pengembangan kebudayaan yang berdasarkan nilai-nilai luhur.</li> </ul> <p>Selanjutnya dari prioritas-prioritas tersebut akan dijabarkan melalui program, Pembangunan daerah bidang keagamaan yang bertujuan meningkatkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Pembinaan Keluarga sebagai pihak utama dalam pembentukan moral, etika dan akhlak mulia.</li> <li>2) Peningkatan mutu pendidikan agama tingkat dasar sampai dengan tingkat menengah.</li> <li>3) .....</li> </ul>
2	Menciptakan Kota Magelang yang adil dan demokratis, akan diwujudkan dengan prioritas pembangunan.....
3	Meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kemandirian daerah, akan diwujudkan dengan prioritas pembangunan .....

Sumber : *Prioritas dan Plafon Anggaran Kota Magelang tahun 2007.*

Penyusunan KUA adalah upaya untuk memaduserasikan antara *technical bureaucratic planning* dengan *political influence planning*. Namun karena masing-masing dokumen penjaringan aspirasi masyarakat tidak memuat permasalahan yang menghambat atau potensi yang belum dimanfaatkan (*systemic agenda*), maka *institutional agenda* hanya dirumuskan berdasarkan usulan-usulan kegiatan yang mengemuka pada saat Musrenbangda Kota atau Penjaringan Aspirasi Masyarakat untuk APBD.

Perumusan KUA tidak tepat waktu. Sebagai *agenda setting* KUA justru ditetapkan setelah perumusan kegiatannya (*policy formulation*) dalam forum Musrenbang selesai dilaksanakan. Kasubdin Tata Kota Dinas Pekerjaan Umum memberikan tanggapannya:

“Dalam pelaksanaan sistem perencanaan terjadi kerancuan karena perumusan kegiatan mendahului arah kebijakannya. Seharusnya KUA ditetapkan terlebih dahulu sehingga dapat menjadi acuan dalam merumuskan kegiatannya.” (wawancara tanggal 11 Mei 2008).

Prioritas dan Plafon Anggaran APBD tahun anggaran 2007, merupakan dokumen yang disusun berdasarkan KUA ini memuat informasi tentang program-program pembangunan seperti tersaji dalam tabel 4.14.

Tabel : 4.14  
Strategi dan Prioritas APBD Tahun Anggaran 2007

NO	PRIORITAS	SASARAN PROGRAM/KEG	ORGANISASI	PLAFON ANGGARAN
1	Peningkatan sarana dan prasara aparatur	a. Terpenuhi sarana dan prasarana gedung kerja b. Tersedianya peralatan gedung kantor c. Terpeliharanya sarana perlengkapan gedung kantor d. Tersedianya 1 unit komputer e. ....	Dinas Pendidikan	540.000.000,- 718.000.000,- 73.000.000,- 21.000.000,-

Sumber : *Prioritas dan Plafon Anggaran APBD Kota Magelang Tahun Anggaran 2007*.

Dokumen Prioritas dan Plafon Anggaran APBD Tahun Anggaran 2007 hanya menginformasikan program yang akan dilaksanakan pada tahun anggaran 2007 berdasarkan KUA. Program dirumuskan berdasarkan hasil Musrenbang, sedangkan KUA dirumuskan berdasarkan Pokok-pokok

Pikiran DPRD dan Hasil Musrenbang. Hal ini mengakibatkan tidak seluruh substansi KUA sesuai dengan program/kegiatannya, sehingga antara permasalahan dengan program/kegiatannya sulit untuk dipertemukan. Terhadap permasalahan ini anggota DPRD memberikan pendapatnya:

“Kapasitas eksekutif dan legislatif untuk merancang program masih kurang, sehingga sulit untuk mempertemukan program (antara eksekutif dan legislatif)... Jadi tidak ada irisan antara persoalan dengan kegiatan yang diusulkan.” (wawancara tanggal 12 Mei 2008).

Disamping itu Prioritas dan Plafon Anggaran belum memberikan informasi tentang, program-program utama, peringkat program, indikator keberhasilan program serta jaringan kerja (*network*) satuan kerja. Dokumen Prioritas dan Plafon Anggaran hanya memberikan informasi tentang daftar program yang akan dilaksanakan di tahun anggaran 2007 yang seluruhnya berjumlah 168 program. Dalam kondisi yang demikian, Prioritas dan Plafon Anggaran belum dapat berfungsi menjadi acuan untuk menetapkan mana program/kegiatan yang lebih penting dari yang lainnya.

Dokumen KUA serta Dokumen Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) ditetapkan dengan Nota Kesepakatan antara Walikota dengan DPRD, sedangkan hasil Musrenbang yang berupa Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) hanya ditetapkan dengan Keputusan Walikota. Kondisi yang demikian menjadikan posisi KUA serta PPA menjadi lebih tinggi dari pada hasil Musrenbang. KUA yang disusun secara representatif elitis berfungsi sebagai pedoman untuk penyusunan program/kegiatan APBD, sedangkan hasil Musrenbang yang disusun secara partisipatif justru hanya berfungsi sebagai rencana indikatif yang dapat berubah menyesuaikan dengan KUA. KUA dapat merubah program/kegiatan yang

telah ditetapkan dalam Musrenbang. Akibatnya rencana kegiatan dalam RAPBD tidak sepenuhnya sesuai dengan hasil Musrenbang.

Beberapa kritik terhadap prosedur perencanaan pembangunan yang dilaksanakan di Kota Magelang pada tahun anggaran 2007 yaitu :

- 1) *Prosedur perencanaan belum sesuai dengan paradigma otonomi daerah*. Perencanaan pembangunan di Kota Magelang tahun anggaran 2007 masih menggunakan paradigma lama dimana perencanaan daerah hanya menjalankan kewenangan administratif melalui perumusan program/kegiatannya, sedangkan kewenangan merumuskan arah kebijakan berdasarkan agregasi permasalahan yang dibicarakan luas di masyarakat (*systemic agenda*) belum sepenuhnya dilaksanakan. Padahal dalam era otonomi daerah , daerah diberi kewenangan untuk mengatur melalui pembentukan kebijakan (*policy making function*) dan kewenangan untuk mengurus (*policy executing function*). Perencanaan yang diimplementasikan di Kota Magelang tahun anggaran 2007 lebih sebagai upaya menjalankan kewenangan administratif melalui Musrenbang maupun Penjaringan Aspirasi Masyarakat untuk Penyusunan APBD hanya diarahkan untuk menghimpun, menilai dan memilih kegiatan yang akan diajukan anggarannya. Perencanaan masih terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Perencanaan belum diarahkan untuk menjalankan kewenangan politik yaitu untuk menjaring aspirasi yang dibicarakan luas di masyarakat (*systemic agenda*) yang dapat berupa permasalahan, kepentingan, kebutuhan, usulan , keluhan, dan kritikan yang timbul dalam pemerintahan sehari-hari (*day to day politic and administration*). Artikulasi kepentingan masyarakat dapat timbul setiap saat kepada pejabat politik dan

birokrasi pada saat kunjungan kerja, rapat dengar pendapat, penjangkaran masa reses, tatap muka, unjuk rasa, keluhan pelayanan, maupun aspirasi tidak langsung melalui media massa. Kepentingan masyarakat tersebut belum diintegrasikan menjadi *institutional agenda*. KUA dan PPA sebagai *institutional agenda* yang dirumuskan oleh Pejabat Politik belum mengakomodasi *systemic agenda*. Isu-isu strategis misalnya tentang Kemiskinan, Biaya pendidikan yang mahal, Pendapatan Asli Daerah dan Pedagang Kaki Lima belum terakomodasi dalam KUA dan PPA. Perencanaan Pembangunan belum diarahkan kepada strategi untuk menjaring aspirasi masyarakat yang berkembang dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari, serta merumuskan strategi dalam bentuk program/kegiatan untuk memecahkan permasalahan secara komprehensif.

- 2) *Prosedur perencanaan pembangunan yang tidak mengikuti proses perumusan kebijakan publik yang lazim*. Dengan mengacu kepada ketentuan peraturan perundang-undangan diatas, perencanaan dimulai dengan proses pengidentifikasian kegiatan, perumusan kegiatan, penilaian kegiatan dan pemilihan kegiatan melalui forum musrenbang. Dalam proses kebijakan publik musrenbang dikategorikan sebagai aktivitas *policy formulation*. Musrenbang diselenggarakan tanpa didahului dengan aktivitas pengidentifikasian masalah yang berkembang dan dibicarakan secara luas di masyarakat (*systemic agenda*). KUA dan PPA sebagai *institutional agenda* hanya bersumber dari usulan-usulan kegiatan yang telah dirangkum dalam RKPD dan Pokok-pokok pikiran DPRD. Perumusan KUA dan PPA sebagai aktivitas *agenda setting* justru dilakukan setelah *policy formulation*



selesai ditetapkan. Pola perencanaan pembangunan tersebut tidak sesuai dengan proses kebijakan publik yang lazim. KUA dan PPA baru ditetapkan di bulan September 2006 menjelang tahun anggaran 2007 akan dilaksanakan, namun di sisi lain program/kegiatan telah dirumuskan dalam RKPD di bulan Mei 2006. KUA dan PPA tidak dapat berfungsi secara optimal sebagai *institutional agenda*. Perencanaan pembangunan Pemerintah Kota Magelang tahun anggaran 2007 lebih mengutamakan perumusan program/kegiatan daripada proses *agenda setting*-nya. Perencanaan pembangunan masih diarahkan kepada penyusunan anggaran, belum diarahkan kepada perumusan kebijakan publik.

- 3) *Duplikasi tahap-tahap perencanaan pembangunan*. Perencanaan pembangunan pada tahun anggaran 2007 memerlukan jangka waktu 15 (lima belas bulan) yaitu mulai bulan Januari 2006 dan baru berakhir pada bulan Maret 2007. Lamanya perencanaan ini disebabkan adanya duplikasi beberapa kegiatan perencanaan. Untuk menjaring usulan-usulan kegiatan, dilakukan melalui 2 (dua) kegiatan yaitu musrenbang yang diselenggarakan oleh birokrasi dan penjaringan aspirasi masyarakat untuk penyusunan APBD yang diselenggarakan oleh pejabat politik dari legislatif. Keduanya sama-sama bertujuan untuk mengidentifikasi usulan-usulan kegiatan dari masyarakat dan sama-sama dilakukan melalui jalur birokrasi pemerintahan. Untuk penilaian dan pemilihan usulan kegiatan juga dilakukan melalui 2 (dua) kegiatan yaitu pada saat Musrenbangda Kota dan pada saat Penyusunan APBD. Penyusunan APBD tidak diarahkan kepada upaya untuk menjamin kesesuaian antara aspirasi masyarakat, KUA, PPA dan

program/kegiatan, namun hanya diarahkan kepada pemilihan program/kegiatan yang akan diajukan anggarannya pada tahun 2007.

**c. Keterkaitan antar Dokumen Perencanaan Pembangunan Tahunan**

Dalam perencanaan pembangunan Tahun Anggaran 2007 setiap tahapnya menghasilkan dokumen saling terkait dengan dokumen yang dihasilkan dalam tahap sebelumnya. Adapun dokumen yang dihasilkan selama perencanaan pembangunan tahunan yaitu :

- 1) *Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)*. Dokumen tersebut merupakan hasil pemaduserasian usulan kegiatan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang diselenggarakan mulai jenjang kelurahan, kecamatan dan kota. Dokumen ini berisi informasi tentang program, kegiatan beserta nilai anggaran indikatif yang akan diajukan dalam APBD tahun anggaran 2007.
- 2) *Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA) APBD tahun anggaran 2007*. Dokumen tersebut disusun dengan mengacu kepada tujuan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM-D) dan disesuaikan dengan RKPD. Dokumen ini memuat informasi tentang arah kebijakan untuk masing-masing bidang kewenangan pemerintah daerah.
- 3) *Prioritas dan Plafon APBD tahun anggaran 2007*. Dokumen yang disusun berdasarkan KUA ini memuat informasi tentang program-kegiatan pembangunan.
- 4) *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran 2007*. Dokumen ini disusun berdasarkan KUA, PPA dan RKPD.

APBD secara umum terdiri dari Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. (APBD).

**d. Keterkaitan antara *agenda setting* dengan *policy formulation*.**

Sesuai dengan Kepmendagri Nomor 29/2002 Kebijakan Umum dan Anggaran sebagai hasil dari proses *agenda setting*, menjadi acuan dalam perencanaan operasional, untuk menyusun usulan program dan kegiatan. Namun dalam implementasinya di tahun anggaran 2007, beberapa program dan kegiatan yang diusulkan dalam Musrenbang tidak sesuai dengan Kebijakan Umum dan Anggaran seperti tersaji dalam tabel 4.15. sebagai berikut:

Tabel : 4.15  
Komparasi Arah Kebijakan dengan Program/Kegiatan

NO	KEBIJAKAN	PROGRAM	KEGIATAN
1	Kebijakan penegakan hukum dan hak asasi manusia	Penyusunan dan pembaharuan produk-produk hukum	a. Penyusunan produk hukum daerah. b. Peningkatan kemampuan perancang perundang-undangan. c. Evaluasi dan pengkajian thd produk hukum. d. Seminar dan lokakarya produk hukum. e. ....
2	Peningkatan kualitas kehidupan dan peran perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak	Peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak	a. Sosialisasi gender dan perlindungan anak. b. Bantuan pembuatan rumah layak huni. c. ....

Sumber: *Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota Magelang dengan DPRD Magelang tentang Prioritas dan Plafon Anggaran tahun 2007.*

Kegiatan-kegiatan bidang hukum tidak terkait dengan kebijakan penegakan hukum dan hak asasi manusia. Penegakan hukum seharusnya

lebih mengarah kepada kegiatan-kegiatan yang sifatnya penindakan perilaku menyimpang dari ketentuan hukum (Perda) atau paling tidak mendekati kepada kegiatan yang bersifat mencegah agar tidak terjadi pelanggaran hukum yang dilakukan oleh berbagai pihak.

Seperti telah diuraikan diatas bahwa pemilihan program/kegiatan merupakan urutan tertinggi berdasarkan skala prioritas usulan kegiatan yang ditetapkan dengan Surat Kepala Bappeda Nomor 050/01/310 tentang Pedoman Penentuan Prioritas Program dan Kegiatan pada tahun 2007 seperti tersaji dalam Tabel 4.16.

Tabel 4.16.  
Komparasi KUA dengan Pedoman Penentuan  
Prioritas Program dan Kegiatan Tahun 2007

NO	KEBIJAKAN	KEG/PROGRAM PRIORITAS (KRITERIA)
1	a. Peningkatan pelayanan publik b. Peningkatan kualitas sumber daya manusia c. Peningkatan peran serta masyarakat dan swasta dalam proses pembangunan d. ....	Kegiatan/program yang berorientasi kepada: a. Pengentasan kemiskinan. b. Pertumbuhan ekonomi. c. Penyelesaian terhadap masalah yang mendesak d. Sinergi dengan sektor yang berkaitan e. Peningkatan derajat pendidikan. f. Dampak terhadap lingkungan dan kesehatan masyarakat.

Sumber : *Kebijakan Umum dan Anggaran Tahun 2007.*

Kriteria penilaian usulan kegiatan dengan KUA tidak pernah dikaitkan satu sama lainnya, sehingga berakibat program/kegiatan yang telah dipaduserasikan dengan kriteria penilaian tersebut menjadi tidak relevan dengan Kebijakan Umumnya. Terhadap perbedaan ini, Kepala Sekretariat Bappeda memberikan komentar bahwa :

“Kriteria prioritas kegiatan hanya untuk menjaring prioritas kegiatan di kecamatan (operasional) dan bukan diarahkan untuk lingkup yang lebih besar, sedangkan KUA terjadi karena campur tangan pengambil kebijakan, sehingga antara keduanya kadang tidak *match*. Di masa depan kami berupaya awal tahun sudah mempunyai mempunyai draf KUA sebagai rambu-rambu awal untuk pelaksanaan musrenbang.” (wawancara tanggal 12 Mei 2008).

Kepala Bidang Ekonomi pada Bappeda memberikan tanggapannya:

“Kami menyadari atas ketidaksesuaian antara KUA dengan Musrenbang (usulan kegiatan) tersebut. Namun kami harus menampung (mengakomodasi) kegiatan yang sudah terlanjur disetujui (dipaduserasikan) dalam musrenbang.” (wawancara tanggal 12 Mei 2008)

**e. Keterkaitan antara *agenda setting* dengan *budgeting*.**

Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA) APBD tahun 2007 merupakan penjabaran dari RPJM-D yang disesuaikan dengan perubahan lingkungan di tahun 2007, yang merupakan komitmen bersama dan harus diikuti oleh seluruh jajaran Pemerintah Kota dalam menyusun perencanaan operasional di tahun anggaran 2007. KUA dijabarkan lagi dalam Prioritas dan Plafon Anggaran serta dalam APBD tahun anggaran 2007. Seharusnya secara substansi beberapa dokumen tersebut mempunyai keterkaitan, namun dalam kenyataannya dokumen tersebut mempunyai penekanan prioritas pembangunan yang berbeda satu dengan yang lainnya. Beberapa dokumen tersebut adalah :

- 1) Peraruran Walikota Magelang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2007.
- 2) Nota Keuangan Rancangan Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah Kota Magelang Tahun Anggaran 2007 tertanggal 15 Februari 2007. Nota Keuangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan APBD Tahun Anggaran 2007. APBD telah disahkan dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2007.

Selengkapnya komparasi kebijakan dalam beberapa dokumen perencanaan tersebut tersaji dalam tabel 4.17.

Tabel : 4.17  
Komparasi Kebijakan dalam Beberapa Dokumen Perencanaan  
Pembangunan Tahun Anggaran 2007

NO	TAHAP PERENCANAAN	PRIORITAS PROGRAM/ KEG (KRITERIA)
1	Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA)	a. Peningkatan pelayanan publik b. Peningkatan kualitas sumber daya manusia c. Peningkatan peran serta masyarakat dan swasta dalam proses pembangunan
2	RKPD	a. Kebijakan yang mendesak untuk ditangani. b. Pemberdayaan masyarakat c. Pendampingan dana dari pemerintah pusat d. Menunjang peningkatan PAD e. Menunjang pelayanan kpd masyarakat
3	Nota Keuangan (APBD)	a. Peningkatan kesejahteraan masyarakat. b. Peningkatan kualitas pelayanan c. Memenuhi kebutuhan masyarakat. d. Kegiatan yang mempunyai timbal balik kpd pendapatan daerah. e. Kegiatan yang berdampak luas kpd masyarakat

Sumber : *Dokumen Perencanaan tahun anggaran 2007.*

Dari tabel tersebut terlihat bahwa urutan prioritas pada masing-masing dokumen perencanaan berbeda-beda. Substansi prioritas yang sama dalam ketiga dokumen perencanaan tersebut hanya untuk prioritas “*Peningkatan Pelayanan Publik*”, sedangkan substansi prioritas yang sama dalam dua dokumen RKPD dan Nota Keuangan yaitu prioritas “*Pemberdayaan Masyarakat*” dan “*Pendapatan Daerah*”. Prioritas yang lain tidak saling berhubungan.

Masing-masing dokumen diatas dihasilkan dari SKPD yang berbeda. Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA) disusun oleh Tim

Anggaran Eksekutif dengan Pansus KUA sedangkan PPA, RKPD dan Nota Keuangan drafnya disiapkan oleh Bappeda. Proses dialog antar kedua institusi tersebut belum berjalan efektif, serta kurang adanya koordinasi satu dengan yang lain. Dokumen-dokumen perencanaan yang dihasilkan belum menjadi satu rangkaian yang berkesinambungan. Salah satu anggota Tim Pelaksana Musrenbang memberikan tanggapannya:

“Hal tersebut disebabkan dua hal yang pertama tidak lepas dari inkonsistensi peraturan perundangan, sehingga masing-masing satuan kerja mempunyai interpretasinya berbeda-beda dan yang kedua karena kekurangcermatan masing-masing satuan kerja.” (wawancara tanggal 12 Mei 2008).

Perumusan dokumen tersebut lebih cenderung untuk memenuhi syarat formal dalam merumuskan suatu perencanaan pembangunan. Dari perbedaan di atas, terlihat bahwa masing-masing aktor belum mampu membangun kesepakatan bersama tentang arah kebijakan yang akan menjadi acuan untuk melaksanakan pembangunan di tahun anggaran 2007.

***f. Keterkaitan antara *policy formulation* dengan *budgeting*.***

Antara perencanaan pembangunan dan penyusunan anggaran seharusnya merupakan proses yang berkesinambungan, namun dalam pelaksanaan masih dijumpai ketidaksesuaian . Bentuk ketidaksesuaian antara penyusunan anggaran dengan hasil Musrenbangda Kota antara lain berupa (1) adanya kegiatan baru yang muncul di luar hasil Musrenbangda Kota (2) adanya perubahan lokasi yang tidak sesuai dengan lokasi yang tercantum dalam hasil Musrenbangda Kota dan (3). Khusus anggaran kecamatan ditetapkan tidak sesuai usulan Musrenbang tetapi menurut plafonisasi.

Beberapa kegiatan baru yang muncul di luar yang tercantum dalam Musrenbang Kota tersaji dalam tabel 4.18, sedangkan ketidaksesuaian lokasi antara APBD dengan hasil Musrenbang seperti tersaji dalam tabel 4.19. sebagai berikut:

Tabel : 4.18  
Kegiatan dalam APBD TA 2007 di luar Hasil Musrenbang

NO	SATUAN KERJA	JUMLAH KEGIATAN
1	Sekretariat Daerah	12
2	Sekretariat DPRD	11
3	Dinas Pekerjaan Umum	7
4	Dinas Kesehatan	5
5	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	5
6	Dinas Pertanian	2
7	Kantor Pemberdayaan Masyarakat	2
8	Kantor Sosial	1

Sumber: *Rekapitulasi Usulan kegiatan Musrenbang dan APBD Tahun Anggaran 2007*

Tabel : 4.19  
Kesesuaian Lokasi Kegiatan di APBD dan Musrenbang

NO	KEGIATAN	JUMLAH LOKASI DLM APBD	LOKASI HASIL MUSRENBANG	LOKASI BUKAN HASIL MUSRENBANG
1	Bantuan rumah kumuh	10	75 %	25%
2	Bantuan peralatan home industri	4	50 %	50 %
3	Penghijauan kota	30	86 %	14 %

Sumber: *Rekapitulasi Usulan kegiatan Musrenbang dan APBD Tahun Anggaran 2007*

Perbedaan antara hasil Musrenbang dengan APBD terjadi antara lain disebabkan :

- 1) Tidak adanya *agenda setting* serta prioritas anggaran yang jelas yang berakibat tidak adanya tolok ukur yang obyektif untuk menilai dan memilih kegiatan yang paling memuaskan untuk memecahkan masalah. Masing-masing pihak berupaya untuk mempertahankan usulan kegiatan yang telah diklaim diperoleh dari penjangkaran aspirasi



masyarakat. Pihak legislatif mengacu kepada usulan kegiatan yang dihasilkan dari Penjaringan Aspirasi Masyarakat dan disisi lain birokrasi mengacu kepada hasil Musrenbanda Kota. Pandangan perencanaan dari sisi mikro yaitu rencana kegiatan lebih kental dari pada rencana untuk menyelesaikan suatu permasalahan. Kondisi ini menyebabkan pembahasan anggaran menjadi tidak terarah dan hanya difokuskan kepada kompromi terhadap kegiatan, lokasi kegiatan serta besarnya nilai anggaran, sedangkan kesesuaian antara kegiatan dengan permasalahan jarang dibicarakan. Salah seorang anggota Tim Anggaran Eksekutif memberikan pernyataan sebagai berikut:

“Seharusnya DPRD menanggapinya dalam takaran *policy*, namun seringkali justru intervensi dalam takaran operasional. Pembahasan seharusnya diarahkan pada apakah kegiatan pemerintah betul-betul menjawab permasalahan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.” (wawancara tanggal 12 Mei 2008).

Anggota DPRD memberikan tanggapannya atas usulan kegiatan dari SKPD sebagai berikut:

“Mereka bekerja bukan untuk menyelesaikan persoalan, namun cenderung untuk meningkatkan kesejahteraan. Dinas Kesehatan yang kami perjuangkan untuk mendapatkan tambahan anggaran untuk operasional puskesmas justru tidak mau, alasannya hanya akan menambah pekerjaan.” (wawancara tanggal 13 Mei 2008).

Anggota DPRD yang lain memberikan tanggapannya terhadap pembahasan anggaran sebagai berikut :

“Pembahasan anggaran tidak lepas dari kepentingan politik dan kepentingan ekonomi dari masing-masing pribadi.” (wawancara tanggal 13 Mei 2008).

- 2) Kecenderungan pihak eksekutif maupun legislatif yang lebih mementingkan proses anggaran daripada perencanaan (musrenbang). Eksekutif dan legislatif lebih menempuh jalur *by pass* yaitu mengusulkan kegiatan pada saat pengajuan Rencana Anggaran Satuan

Kerja (RASK) daripada melalui Musrenbang. Hal tersebut ditandai dengan adanya kegiatan baru yang sebelumnya tidak pernah dibahas dalam Musrenbang, serta adanya upaya SKPD untuk memunculkan kembali kegiatan yang sebelumnya sudah pernah ditolak dalam forum Musrenbang, serta adanya perubahan lokasi kegiatan. Terkait dengan hal tersebut Kepala Sekretariat Bappeda memberikan tanggapan atas usulan kegiatan yang diajukan oleh SKPD sebagai berikut:

“Satuan kerja umumnya tidak terbuka untuk menginformasikan lokasi kegiatan. Mereka lebih mengutamakan alokasi anggarannya dulu. Kami menyadari lokasi tersebut memang sering berubah dari usulan musrenbang.” (wawancara tanggal 13 Mei 2008).

- 3) Adanya kegiatan yang mendesak yang tidak diantisipasi sebelumnya serta kekurangcermatan dalam perencanaan, sebagai contoh kegiatan pendampingan dana dekonsentrasi (APBN) dan penanggulangan bencana alam. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Kepala Sekretariat Bappeda sebagai berikut :

“Ketidak sesuaian kegiatan atau lokasi disebabkan beberapa hal antara lain adanya peraturan dari pemerintah pusat yang menghendaki kegiatan tersebut, adanya kegiatan yang tidak diantisipasi sebelumnya serta adanya kebijakan dari pimpinan.” (wawancara tanggal 13 Mei 2008).

Rencana Pembangunan Tahunan Kecamatan sebagai hasil akhir dari Musrenbang Kecamatan masih bersifat formalitas dan belum menjadi dasar untuk menyusun anggaran. RKPD sebagai dasar awal untuk menyusun RASK yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah tidak sepenuhnya mengacu kepada Rencana Pembangunan Tahunan Kecamatan, namun lebih cenderung menggunakan besarnya anggaran tahun lalu sebagai plafon anggaran.

Terhadap permasalahan ini Kasi Pembangunan Kecamatan Magelang Utara memberikan komentar sebagai berikut :

“Kita sudah berupaya untuk menyusun program dan kegiatan dengan baik dan sebenarnya kebutuhan anggarannya tidak banyak. Namun kami kecewa karena turunnya berupa plafon sehingga kami sulit untuk menyesuaikan.” (wawancara tanggal 13 Mei 2008).

Dalam Peraturan Daerah Nomor 4,5,6,7 Tahun 2003 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah diuraikan kewenangan Pemerintah Kecamatan dengan jumlah kegiatan mencapai 125 item. Besarnya plafon anggaran tidak akan mencukupi untuk mengakomodasi semua kegiatan yang dibebankan. Atas dasar besarnya Plafon Anggaran tersebut pihak kecamatan lebih cenderung menyesuaikan kegiatannya seperti tahun anggaran yang lalu daripada mengacu kepada usulan kegiatan yang sudah ditetapkan dalam Musrenbang Kecamatan.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan di Kota Magelang tahun anggaran 2007 masih bersifat *tokenisme* yaitu masih sekedar tindakan simbolis dan masih bersifat *representatif-elitis*. Kemitraan antara masyarakat dengan birokrasi dan pejabat politik serta antara birokrasi kecamatan/kelurahan dengan birokrasi kota masih *subordinate union of partnership*. Birokrasi dan pejabat politik mempunyai akses dan mempunyai kewenangan yang luas dalam setiap tahap perencanaan dibandingkan dengan aktor yang lain. Dialog masih kurang efektif, karena pertukaran informasi antara birokrasi dan pejabat politik dengan masyarakat belum terjalin. Masyarakat telah menyampaikan usulan kegiatannya, namun di sisi lain birokrasi dan pejabat politik belum menyampaikan informasi mengenai isu strategis, arah kebijakan, kemampuan anggaran, program/kegiatan SKPD yang berfungsi sebagai referensi masyarakat dalam menyampaikan usulan kegiatan. Pengambilan keputusan tidak dilakukan secara *bargaining* antara masyarakat dan birokrasi, karena hanya ditetapkan oleh birokrasi dan pejabat politik secara hirarki sesuai dengan jenjang pemerintahan.
2. Kualitas Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kota Magelang masih buruk karena belum mampu menjawab kebutuhan masyarakat, belum mempunyai alur perencanaan yang jelas, serta belum ada keterkaitan substansi antar dokumen perencanaan yang satu dengan yang lainnya. Mekanisme perencanaan masih mengandalkan usulan kegiatan secara hirarki dari birokrasi yang berorientasi fisik dan belum secara komprehensif mengangkat isu-isu

strategis yang muncul di masyarakat. Penggabungan antara perencanaan pembangunan sebagaimana diatur dalam SEB Nomor 1181/M.PPN/02/2006 dan Nomor 050/244/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musrenbang dan Pembangunan Partisipatif dengan penyusunan anggaran sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan APBD menyebabkan alur perencanaan pembangunan menjadi terbalik dimana perumusan program/kegiatan (*policy formulation*) mendahului perumusan arah dan kebijakan umum (*agenda setting*) serta menyebabkan duplikasi tahap-tahap perencanaan pembangunan sehingga perencanaan memerlukan waktu yang lama. Dokumen yang dihasilkan dari setiap tahap perencanaan pembangunan belum mempunyai keterkaitan yang jelas satu dengan yang lainnya yang berupa ketidaksesuaian antara program/kegiatan dengan Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA), perbedaan substansi prioritas pada masing-masing dokumen perencanaan, serta adanya kegiatan dan lokasi kegiatan baru diluar hasil Musrenbang.

## **B. Saran**

1. Agar dapat meningkatkan partisipasi dalam perencanaan pembangunan perlu dilakukan upaya-upaya nyata yaitu :
  - a. Sebelum masyarakat menyampaikan usulannya hendaknya dibekali terlebih dahulu dengan informasi tentang isu strategis, arah kebijakan, prioritas pembangunan, kemampuan anggaran, program/kegiatan SKPD yang bersifat indikatif yang bermanfaat untuk referensi masyarakat dalam menyampaikan usulan kegiatannya.

- b. Untuk meningkatkan kualitas usulan kegiatan masyarakat hendaknya para pengampu dari birokrasi dapat menjadi fasilitator perencanaan pembangunan sampai di tingkat Kelurahan.
  - c. Untuk membentuk kemitraan yang bersifat *linear collaborative partnership*, masyarakat harus diberikan akses pada setiap tahap perencanaan pembangunan serta diberikan kewenangan yang sama dengan birokrasi terutama dalam pengambilan keputusan. Masyarakat dilibatkan dalam kepanitiaan musrenbang, penentuan peserta musrenbang serta pemilihan pimpinan musrenbang.
  - d. Komitmen para pejabat politik sangat diperlukan dengan aktif dalam setiap tahap perencanaan pembangunan serta menghormati hasil perencanaan pembangunan partisipatif dengan tidak melakukan intervensi yang bersifat operasional.
2. Dalam memadukan mekanisme perencanaan pembangunan dengan penyusunan anggaran sebagai suatu proses yang menyatu (*unified*) Pemerintah Kota Magelang diharapkan menggunakan *self modifying power* terhadap peraturan nasional yang terkait dengan perencanaan pembangunan (UU No. 25/2004) dan keuangan negara/daerah (UU No.17/2003) agar dapat mengurangi duplikasi pekerjaan, mengurangi waktu penyusunan rencana pembangunan dan anggaran, serta menjadikan perencanaan yang berkelanjutan. Adapun penyempurnaan tahap-tahap tersebut sebagai berikut :
- a. Sebelum pelaksanaan Musrenbang, Pemerintah Kota Magelang hendaknya dapat mengagregasikan permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pemerintahan sehari-hari (*day to day politic and administration*) baik yang dihimpun oleh birokrasi melalui informasi yang dihimpun Kantor Infohum, hasil monitoring dan evaluasi SKPD, hasil aspirasi masyarakat

yang dihimpun oleh DPRD pada saat kunjungan kerja, rapat dengar pendapat, penjangkaran masa reses, penyaluran aspirasi langsung dan melalui media massa. Dari agregasi permasalahan tersebut dapat dirumuskan *institutional agenda* yang bersifat indikatif yang berupa Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rancangan Awal Kebijakan Umum Anggaran (KUA), dan Rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) berisi informasi isu strategis, arah kebijakan, prioritas pembangunan dan kemampuan anggaran yang bersifat indikatif.

- b. Musrenbang diharapkan mempunyai dua fungsi yang *pertama* sebagai forum konsultasi kepada *stakeholders* tentang *institutional agenda* yang bersifat indikatif (Rancangan Awal RKPD, KUA, dan PPA) yang telah dirumuskan secara *top down* dan yang kedua sebagai forum kemitraan antara birokrasi, masyarakat dan pejabat politik dalam merumuskan program/kegiatan secara *bottom up* dengan menggunakan Rancangan Awal RKPD, KUA dan PPA sebagai referensi. Forum Musrenbang perlu dikembangkan tidak hanya untuk sinkronisasi program dan kegiatan, namun dikembangkan lagi sebagai forum sinkronisasi antara isu strategis, arah kebijakan, prioritas pembangunan, program/kegiatan serta anggaran.
- c. Musrenbangda Kota diharapkan menjadi forum tertinggi untuk menghasilkan kesepakatan diantara birokrasi, masyarakat, pejabat politik tentang isu strategis, arah kebijakan, prioritas pembangunan, program/kegiatan yang bersifat indikatif beserta plafon anggarannya. Diharapkan Musrenbangda Kota dapat menghasilkan Rancangan RKPD, Rancangan KUA dan Rancangan PPA yang terpadu dan terkait satu dengan yang lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Assegaf Ibrahim, 1995, Dictionary of Accounting, Mario Grafika, Jakarta.
- Abdul Wahab, Solichin, 2004, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta.
- Anderson, James E , 1978, Public Policy Making Second Edition, Holt, Rinehar and Winston, New York.
- Badudu, Zain Muhammad Sutan, 2001, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Bastian, Indra, 2001, Akuntansi Sektor Publik di Indonesia, BPFE, Yogyakarta.
- Brinkerhoff, Derick W and Crosby, Benjamin L, 2002, Managing Policy Reform, Concepts and Tools for Decision Makers in Developing and Transitioning, cetakan ke-1, Kumarian Press, Bloomfiled USA.
- Conyers, Diana, 1984, Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga Suatu Pengantar, Cetakan ke-1 tahun 1991, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Cornwall, Andrea, 2000, Beneficiary, Consumer, Citizen, Perspective on Participation of Poverty Reduction, [www.acdi-cida.ge.ca](http://www.acdi-cida.ge.ca)
- Faisal, Sanapiah, 2005, Format-format Penelitian Sosial, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- GTZ, 2000, Local Development Planning, GTZ Office, Jakarta Holdar, Gina Gilbreath (ed. Al), 2002, Citizen Participation Handbook, People's voice Project International centre for Policy Studies, The World Bank, CIDA, CBIE-BCEI, Ukraine.
- Maddick, Henry, 1957, Desentralisasi dalam Praktek (terjemahan), Pustaka Kendi, Yogyakarta.



- Howlett, Michael, Ramesh, M, 1995, *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press, Canada.
- Innes, Judith E, Booher, David E , 2000, *Public Participation in Planning New Strategies for the 21st Century*, University of California at Berkeley.
- Islamy, M Irfan, 2003, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Yamit, Julian, 2001 *Managemen Kualitas Produk dan Jasa*, Ekonosia, Yogyakarta.
- Keban, Yeremis T, 2001, *Pokok-pokok Pikiran Penyusunan Rencana Strategis Kabupaten/Kota*, Workshop Pejabat Legislatif dan Eksekutif Daerah Kab/Kota, MAP UGM, Yogyakarta.
- Kamelus, Deno et.al , 2004, *Rekomendasi untuk Meningkatkan Efektivitas, Efisiensi Proses Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif di Daerah*, GTZ, Jakarta.
- Lester, James P, Stewart, Joseph, 2000, *Public Policy An Evolutionary Approach*, Wadsworth, Stamford, USA.
- Maddick, Henry, 1957, *Desentralisasi dalam Praktek (terjemahan)*, Pustaka Kendi, Yogyakarta.
- Mayer, Robert R, 1985, *Policy and Program Planning, A Developmental Perspective*, Prentice-Hall Inc, New Jersey.
- Munir, Badrul, 2002, *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, cetakan ke-2 2002, Bappeda Propinsi NTB, Mataram
- Muluk, Khairul MR, tanpa tahun, *Makalah : Mewujudkan Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah*, ---
- Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, 2005, PT Grasindo, Jakarta.
- Prihantoro, Purwono BT, 2005, *Penelitian: Perencanaan Pembangunan Tahunan Di Kabupaten Sleman*, ---

- Robert, Nancy, 2004, *Public Deliberation In An Age Of Direct Citizen Participation*, Sage Publications, USA.
- Setiawan, Bobi B, 2002, *Makalah: Hak Suara Masyarakat Dalam Penyusunan Kebijakan Tata Ruang*, ---
- Soenarko, 2000, *Public Policy : Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Sugiyono, 2005, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung.
- Suhirman, 2003, *Partisipasi Dalam Proses Pembuatan Kebijakan : Analisi atas Kerangka Hukum dan Praktek Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan*, PEG-USAID, Jakarta.
- Sulistiyani, Ambar Teguh, 2004, *Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan*, Cetakan ke-1 tahun 2004, Gava Media, Yogyakarta.
- Supriatna, Tjahya, *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*, 1997, Humaniora Utama Press, Bandung.
- Todaro, Michael P, 1986, *Development Planning*, Oxford University Press.
- Tjiptono, Fandy, 2000, *Manajemen Jasa*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 1996, *Perencanaan Pembangunan*, cetakan ke-18 tahun 1985, Toko Gunung Agung, Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1996, *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Cetakan ke-4 tahun 2002, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Wibawa, Samodra, 1994, *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*, Intermedia, Jakarta.
- , *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*,---
- , *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, ---

---, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,---

---, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD,----

---, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang,---

---, Kepmendagri No. 29 tahun 2002 tentang tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban Keuangan Daerah serta Tatacara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tatausaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD,---

---, Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang tentang Pedoman Penatausahaan Keuangan Daerah,---

---, Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 9 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2005-2010,---

---, Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 6 Tahun 2007 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2007,---

---, Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota Magelang dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 13 Tahun 2006 tentang Prioritas dan Plafon Anggaran Tahun 2007,---

---, Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota Magelang dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 11-a Tahun 2006 tentang Kebijakan Umum Anggaran Tahun 2007,---

---, Peraturan Walikota Magelang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2007,---